



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 15
TOMO I

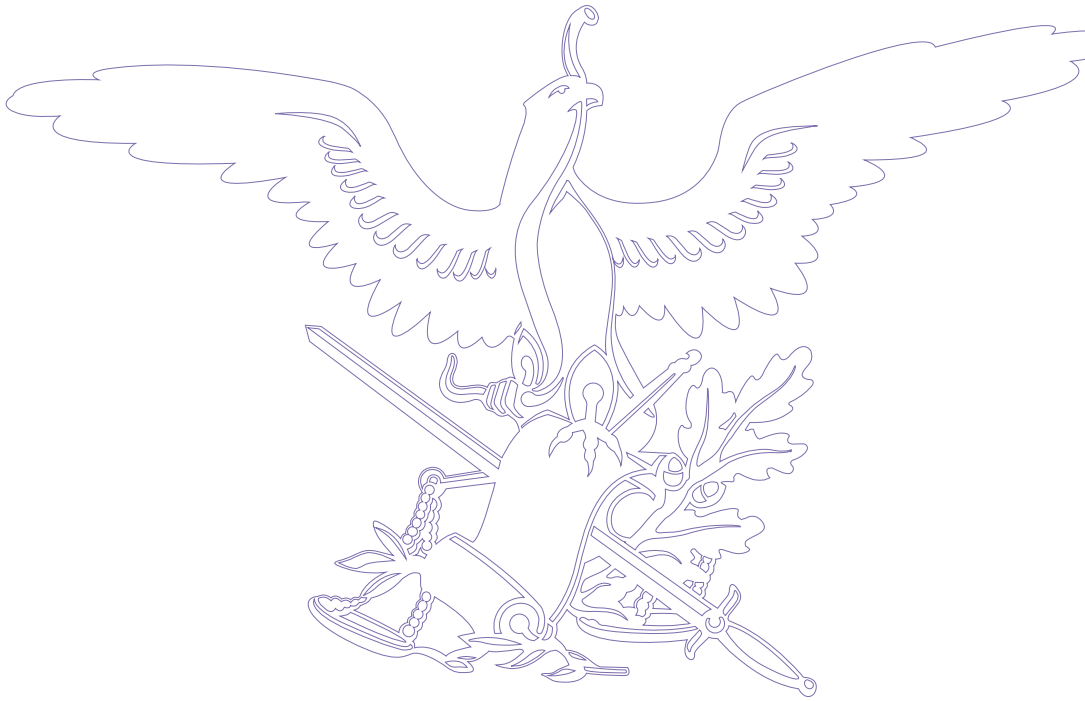
Julio de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 15
TOMO I

Julio de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XVII
Épocas.....	XXVII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Magistradas y Magistrados de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Circuito (Tomo III)	XXXVII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 5

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 71

■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 1885

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 2225

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2305

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 2313

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 2421

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 2455

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 2521

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2639

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 4177

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 4251

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 4423

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno..... 4709

■ Subsección 3

Ministro Presidente 4713

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal..... 4727

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4757
Índice de Sentencias	4787
Índice de Votos	4805
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	4981
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	5039
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	5041
Índice en Materia Constitucional.....	5043
Índice en Materia Penal	5051
Índice en Materia Administrativa.....	5059
Índice en Materia Civil.....	5069
Índice en Materia Laboral	5073
Índice en Materia Común.....	5081
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	5091
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	5095
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5111
Índice de Ordenamientos	5143

CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales

de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Magistradas y los Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.*	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno: P./J. 1/2022 (11a.)
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala: 1a./J. 1/2022 (11a.)
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala: 2a./J. 1/2022 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia.	Pleno: P. I/2022 (11a.)
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala: 1a. I/2022 (11a.)
	El año de aprobación.	Segunda Sala: 2a. I/2022 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p>PC.I.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número uno, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p>PC.XXXIII.CRT. J/1 A (11a.)</p>
	TESIS AISLADAS	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>

* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;">II.9o.T.1 L (11a.)</p>

* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.

ÉPOCAS



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Inicia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA EN SENTIDO ESTRICTO DEL PODER LEGISLATIVO, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSAL MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CON MOTIVO DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 249/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 13 DE JUNIO DE 2019. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de junio de dos mil diecinueve, emite la siguiente



SENTENCIA:

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 249/2017, suscitada entre el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

El problema jurídico por resolver consiste en determinar si el principio de relatividad de las sentencias actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia cuando en la demanda de amparo indirecto se impugna una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. **Denuncia de la contradicción.** El presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, mediante oficio número 050/2017-ST presentado el veintisiete de junio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por ese órgano jurisdiccional al resolver el recurso de queja 135/2017-IV, en contraposición a los criterios emitidos por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito¹ y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito,² al fallar los recursos de queja 53/2016 y 122/2013, respectivamente.

2. **Trámite.** Recibido el escrito, por acuerdo de tres de julio de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 249/2017; admitió a trámite la denuncia

¹ Criterio que derivó en la tesis I.18o.A. 10 K. (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. SU RECLAMO NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO." y la tesis I.18o.A.11 K. (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO."

² Criterio que derivó en la tesis XI.1o.A.T.33 A (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO."



de posible contradicción de tesis y decidió turnar los autos al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración de proyecto de resolución. De igual manera, solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes que remitieran por medio de versión digitalizada o copia certificada las citadas ejecutorias, así como que informaran si los criterios sustentados en tales asuntos a partir de los cuales se denunciaba la contradicción de tesis se encontraban vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados.

3. Por autos de once de julio y dos de agosto de dos mil diecisiete, los Tribunales Colegiados discrepantes informaron que sus criterios se encontraban vigentes y remitieron las ejecutorias respectivas. Así, por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil diecisiete, se determinó que el asunto se encontraba debidamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis, por lo que se ordenó remitir el asunto a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de sentencia.

4. **Radicación en Sala.** Por acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, tras solicitud por parte del Ministro ponente, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte acordó que la misma se abocaba al conocimiento del asunto y envió los autos a la ponencia asignada para su resolución.

5. **Radicación en Pleno.** No obstante, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, los integrantes de la Primera Sala acordaron que el asunto debía ser remitido al Tribunal Pleno.

II. COMPETENCIA

6. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"); 226, fracción II, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece (de ahora en adelante la "Ley de Amparo vigente"), y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario



Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al confrontarse criterios de Tribunales Colegiados de diferente Circuito cuya materia no es de competencia exclusiva de las Salas.

III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada para ello, de conformidad con la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo en vigor, al ser realizada por el Magistrado presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. En el presente considerando se dará cuenta de los diferentes criterios contendientes.

A. Sentencia del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Antecedentes del caso

9. El veintidós de enero de dos mil dieciséis, una persona, en su carácter de Consejero del Pueblo de Mexicaltzingo, interpuso un juicio de amparo indirecto en contra del jefe de Gobierno, del secretario de Gobierno, de la Secretaría de Cultura y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de Gobierno, todos del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, entre otras cuestiones, por la omisión de emitir y publicar las disposiciones reglamentarias de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

10. A su juicio, la falta en la emisión de estas disposiciones jurídicas provocaba la ausencia de condiciones legales para formular las recomendaciones técnicas respectivas para elaborar un plan de manejo y determinar qué autoridades de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal tienen que participar para mantener en óptimas condiciones el Canal Nacional, Canal de Chalco y Canal de Cuemanco, los cuales fueron declarados Espacios Abiertos Monumentales.



11. La demanda se registró con el número de expediente 64/2016-IV. Tras prevenciones y su cumplimiento, por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México determinó desechar la demanda con fundamento en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 61, fracción XXIII, 73, 77 (a *contrario sensu*) y 113 de la Ley de Amparo. Desde su punto de vista, se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo cuando la pretensión de la demanda es reclamar una omisión legislativa, en tanto que la eventual restitución implicaría dar efectos generales a la sentencia, que en el caso sería la creación de las disposiciones reglamentarias de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal. Estas disposiciones serían prescripciones generales, abstractas y permanentes que vincularían no sólo al promovente del amparo, sino a todos los gobernados de la Ciudad de México.

12. En contra de esta resolución, mediante escrito presentado el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se interpuso un recurso de queja.

13. El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que por razón de turno tocó conocer del asunto, registró el recurso con el número de expediente 53/2016 y, en sesión de veintiuno de abril de dos mil dieciséis, emitió sentencia en la que declaró **fundado** el medio de defensa, ordenando admitir la demanda de amparo.

Argumentación de la sentencia

14. Los razonamientos invocados por el órgano de amparo fueron los que siguen:

a) Los argumentos de la parte recurrente resultan suficientes para tener por expresada la causa de pedir, y sustancialmente **fundados**, pues revelaron que el motivo de improcedencia expuesto en el auto impugnado no se acreditó de manera manifiesta ni notoria.



b) En principio, se aclaró que no toda causa de improcedencia, por el solo hecho de estar prevista en el artículo 61 de la Ley de Amparo, puede justificar que, al proveer sobre la demanda, el Juez de Distrito la deseche de plano con fundamento en el artículo 113 de dicho ordenamiento; máxime, como es el caso, la prevista en la fracción XXIII, en concordancia con el 77 de la Ley de Amparo y 107, fracción II, de la Constitución Federal (numerales que fueron invocados en el auto recurrido). Ello, ya que las características específicas del asunto de trato denotaron que el Juzgado de Distrito en la etapa inicial del juicio constitucional no puede tener una absoluta seguridad o indudable certeza de que fuera improcedente.

c) Para poner en evidencia tal aserto, se precisó que la Constitución Federal es un documento en el que se condensan los principios y valores del pueblo de México, contiene los derechos fundamentales, las libertades de los individuos, las normas que dan pauta a la prevalencia del Estado de derecho y que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, así como de los organismos autónomos y su relación con los habitantes.

d) El Tribunal Colegiado explicó que, de conformidad con el principio de Supremacía Constitucional, todas las normas relativas a los derechos humanos quedan subordinadas a dicho documento y a los tratados internacionales signados por este país; y el ejercicio de tales derechos no puede restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que la propia Ley Fundamental establece, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

e) También se destacó que, el diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Dicho decreto fue resultado de una discusión sobre la necesidad de incorporar al derecho interno la obligación de los órganos del Estado, de respetar, aplicar y hacer efectivos los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales celebrados por México. Se estimó que no sobraba decir que los derechos humanos constituyen una categoría dogmática del derecho constitucional, un conjunto de prerrogativas que deben estar acorde con los contenidos sobre la materia a los que el Estado se compromete internacionalmente.



f) Así, se sostuvo que, en términos de la reforma constitucional de dos mil once, la modalización deóntica del artículo 1o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como paradigma básico la obligación por parte de las autoridades de armonizar las disposiciones constitucionales con el derecho internacional de los derechos humanos, a efecto de que se respeten, protejan, garanticen y satisfagan estos últimos; por ello, además de que a los tratados internacionales que contengan disposiciones inherentes a derechos humanos se les otorga rango constitucional, se establece el uso de la interpretación conforme y del principio pro persona, esto quiere decir, que el operador jurídico se encuentra obligado no sólo a armonizar las normas de derechos humanos, independientemente de su origen constitucional o internacional, con el resto del contenido de la Constitución y con los tratados de derechos humanos, sino que también el sentido de dicha armonización debe ser tal que privilegie aquel que otorgue un mayor beneficio a las personas, esto es, que maximice dentro de los márgenes posibles a favor de la libertad, lo que constituye la esencia del principio pro persona.

g) Asimismo, se detalló que el artículo 17 de la Constitución General de la República se compone de cinco derechos, a saber: a) la prohibición de la autotutela; b) el derecho a una tutela jurisdiccional; c) la abolición de costas judiciales; d) la independencia judicial; y e) la prohibición de la prisión por deudas de carácter civil. Así, conforme a lo establecido en la Constitución Federal, el derecho de tutela jurisdiccional tiene como finalidad que las personas accedan efectivamente a la administración de justicia que desarrollan los tribunales, a efecto de cumplir con los requisitos constitucionales y procesales atinentes, puedan dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, obtener una resolución en la que, fundada y motivadamente, se resuelva su pretensión o defensa; por ende, el orden jurídico interno debe crear instancias, recursos o medios de defensa que permitan a las personas expresar los argumentos y ofrecer los medios de convicción idóneos y necesarios para la obtención de una decisión ya sea favorable o desfavorable a sus intereses.

h) Con la peculiaridad de que, en términos de la Constitución y los tratados internacionales, no es suficiente la sola circunstancia de que el Estado prevea recursos y medios jurídicos tendentes a garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional, sino que los mismos deben ser asequibles; es decir, no se puede supe-



ditar el derecho de acceso a los tribunales a través de normas que impongan requisitos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad, que únicamente impidan u obstaculicen el real y efectivo acceso a la justicia.

i) Por otro lado, se explicó que dentro de las funciones orgánicas que desarrolla el Estado **se encuentra la de legislar**, cuya finalidad y propósito esencial es generar normas que permitan la convivencia armónica de las personas, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado y, además, siguiendo los lineamientos del artículo 1o., de la Carta Magna, garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de la implementación de mecanismos (garantías judiciales) para hacerlos eficaces.

j) Empero, puede suceder que en el proceso legislativo se produzca una insuficiencia sustancial o adjetiva en la creación de la norma, omitiéndose incluir derechos u obligaciones a los destinatarios de la ley, lo cual, doctrinariamente ha sido definido como una **omisión legislativa**, por la cual, el legislador soslayó –en su ejercicio obligatorio o potestativo– implementar prerrogativas constitucionales o desarrollar cláusulas de símil naturaleza, a efecto de hacerlas operativas y eficaces. Estas omisiones pueden ser absolutas o relativas y de ejercicio obligatorio o potestativo.

k) Siendo que, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal, los tribunales de la Federación tienen la facultad de resolver en el juicio de amparo toda controversia que se suscite, no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones. Considerando a su vez que, tras la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, el concepto tradicional del principio de relatividad sufrió modificaciones, por lo que es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo y los efectos en su concesión.

l) **Ahora bien, dicho todo lo anterior**, se destacó que, en la demanda de amparo, el quejoso reclamó –sustancialmente– la **omisión de emitir y publicar las disposiciones reglamentarias** de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, y las consecuencias que de dicha abstención se derivan, a efecto de mantener



en óptimas condiciones el Canal Nacional, el Canal de Chalco y el Canal de Cuemanco.

m) Ello, a partir de un alegato de violación del derecho humano a un medio ambiente sano y porque en el artículo 12 en relación con el tercero transitorio, ambos de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (cuya reforma se publicó en la Gaceta Oficial de dicha entidad el tres de mayo de dos mil doce), se estableció la obligación para el jefe de Gobierno de la Ciudad de México de formular las recomendaciones técnicas respectivas y determinar a la autoridad responsable del desarrollo y seguimiento del plan de manejo y salvaguarda correspondiente al Canal Nacional, en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto; sin que al efecto, dicha autoridad haya actuado en ese sentido.

n) En ese tenor, el Tribunal Colegiado llegó a la convicción de que no se actualizaba la razón de improcedencia advertida de plano por el Juez de Distrito. En primer lugar, pues si bien la parte quejosa reclamó la omisión en que sostuvo, han incurrido las autoridades responsables para emitir las disposiciones legales necesarias a fin de preservar los "espacios abiertos monumentales" de la Ciudad de México (Canal Nacional, Canal de Chalco y Canal de Cuemanco), su acción no la ejerció de manera gratuita y/o a título particular, sino por la obligación que les impuso –a las responsables– la propia Constitución y diversos ordenamientos de carácter internacional tendentes a garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano y a la salud, así como de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

o) Esto es, la **omisión legislativa reclamada deviene de un mandato legal que impone a las autoridades responsables la obligación de emitir las disposiciones reglamentarias** de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal –artículo tercero transitorio de reforma de tres de mayo de dos mil doce–, a efecto de mantener en óptimas condiciones el Canal Nacional, el Canal de Chalco y el Canal de Cuemanco.

p) Así, para el Colegiado, **existían elementos suficientes para que el Juez de Distrito analizara el acto reclamado**, por lo que no era válido afirmar, como lo hizo el juzgador, que de hacerlo se trastocaba el principio de relatividad. Pri-



mero, ya que la demanda no se presentó buscando proteger un interés particular, sino el de los habitantes del Pueblo de Mexicaltzingo, derivado de esa **falta de cumplimiento a un mandato legal** que impone a la autoridad la obligación de expedir la norma relativa a la preservación y mantenimiento de los Canales Nacionales, de Chalco y de Cuemanco.

q) Además, contrario a la valoración del Juez de Distrito, **no era notoria ni manifiesta la causa de improcedencia del juicio**, toda vez que, si bien la Suprema Corte cuenta con el criterio consistente en que, cuando se reclama en amparo indirecto la omisión del legislador de expedir ordenamientos generales, tal circunstancia hace improcedente el juicio en tanto se podría atentar contra el principio de relatividad que rige al juicio de amparo; no obstante, **a partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once**, para el Tribunal Colegiado, ahora es posible considerar –atendiendo al principio pro persona– que los **tribunales de la Federación tienen facultad** de resolver en el juicio de amparo toda controversia que se suscite, **no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones** en que ésta incurra, **aun cuando fueren de índole legislativo**, pues al respecto no existe limitación alguna en ese sentido; lo anterior, con el objeto de restaurar el orden constitucional que se alega violado, lo que implica un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla.

r) Así, a decir del Tribunal Colegiado, **al no ser no ser manifiesto ni notorio el motivo de improcedencia, no podía desecharse la demanda** sino, en todo caso, constituía una cuestión propia de la sentencia de fondo. Ello es así, pues lo notorio y manifiesto, gramaticalmente, corresponde a algo que queda al descubierto de manera patente y clara, lo cual excluye cualquier tipo de afirmación que requiera de una serie de consideraciones para justificarla.

s) Bajo esa lógica, en suma, la consideración del juzgador de que el juicio de amparo era improcedente pues de concederse la protección constitucional solicitada se atentaría contra el principio de relatividad, requirió de una serie de explicaciones para justificarla, entre otras: que los actos reclamados constituyen omisiones legislativas; que el juicio de amparo contra este tipo de omisiones resulta improcedente; asimismo, el Juez de Distrito explicó en qué consiste el



principio de relatividad y de qué manera se vería vulnerado de concederse la protección constitucional solicitada.

t) Por ende, era evidente que para sostener la posición del Juez de amparo resultaba indispensable un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, porque ante tal estadio procesal, ya no sería dable hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta al no derivar los argumentos de lo expuesto, precisamente, en la propia demanda o de las pruebas que se adjunten a ella, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el resolutor federal sobre el tema en la sentencia.

u) Consecuentemente, se argumentó que, si el **juicio de amparo** –regulado por la Ley de Amparo vigente– **constituye un medio de control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad y de legalidad**, cuyo objeto es reparar las transgresiones de derechos fundamentales que un determinado acto de autoridad genera sobre la esfera jurídica del justiciable que acuda a él, con el fin de restituirlo en el goce pleno de los derechos que le hayan sido vulnerados **y, además**, constitucionalmente se ha **contemplado** que los tribunales de la Federación pueden resolver controversias suscitadas respecto de normas generales, actos u **omisiones de la autoridad** que transgredan derechos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y que por ello, los efectos del amparo pueden versar respecto de actos de carácter omisivo, era inconcuso que, de conformidad con el artículo 1o., de la Constitución Federal, interpretado sistemáticamente con el diverso artículo 133, **los juzgadores en atención al principio pro persona deben adecuar su actuar a la interpretación que menos restrinja el goce de derechos fundamentales**, esto es, deben optar por la optimización de derechos humanos fundamentales.

v) Máxime que, como se destacó, la improcedencia constituye una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad que vulneren los derechos individuales que consagra la Constitución Federal; de ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse a base de presunciones, porque sólo por excepción, en los precisos casos que indica el artículo 61 de la Ley de Amparo, no es dable



el acceso a dicho medio de control constitucional y, por lo mismo, es de más estricta aplicación en el caso del ejercicio de la facultad contenida en el artículo 113 del mismo ordenamiento legal para desechar de plano una demanda.

w) En consecuencia, se concluyó que en la resolución que desechó de plano la demanda constitucional se aplicaron de manera inexacta los artículos 61, fracción XXIII, y 113, de la Ley de Amparo, dado que en términos del último numeral únicamente opera el desechamiento cuando se encontrare causa manifiesta e indudable de improcedencia, lo que no se actualizó en la especie.

x) Sin soslayarse que el Juez de Distrito, al emitir el auto impugnado haya citado la tesis 2a. VIII/2013 (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Lo anterior, debido a que dicho criterio no constituía jurisprudencia obligatoria para ese Tribunal Colegiado de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo y se emitió conforme a las disposiciones de la legislación de la materia abrogada; por lo cual no dilucidaba si conforme al nuevo marco legal previsto en la Ley de Amparo que entró en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece subsistía o no el criterio relativo a la improcedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas.³

³ Los argumentos que se detallaron en todos los incisos anteriores dieron lugar a que se emitieran las siguientes tesis. La I.18o.A.11 K (10a.), publicada *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo IV, página 2995, con número de registro digital: 2012767, de rubro y texto: "OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la tesis aislada de la improcedencia del juicio de amparo, cuando se impugna la omisión de la autoridad para expedir disposiciones de carácter general porque, en esos casos, podrían darse efectos generales a la ejecutoria vinculando no sólo al quejoso y a las responsables, sino a todos los gobernados y autoridades relacionadas con la norma creada, contraviniendo el principio de relatividad de las sentencias. Dicho criterio fue emitido antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece por lo que, administrando ambas reformas, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado. En tal virtud, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto



B. Sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

Antecedentes del caso

15. El veintiocho de octubre de dos mil trece, una persona promovió demanda de amparo indirecto contra el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reclamando la omisión de este órgano de integrar el primer Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la Ley del Consejo Económico y Social, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil once y vigente a partir del veintinueve de ese mismo mes y año.

16. El treinta de octubre siguiente, el Juez Segundo de Distrito en el Estado, a quien por razón de turno correspondió conocer del asunto, recibió la demanda de amparo, ordenando formar y registrar el expediente con el número de expediente IV-814/2013. Luego, requirió al quejoso para los efectos de que precisara el carácter con el cual comparecía a juicio de amparo (por propio derecho o en representación de una sociedad anónima). Una vez cumplido el requerimiento,

es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad. En esa circunstancia, el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se pretende satisfacer un interés particular, sino uno legítimo para el cumplimiento de un mandato legal ya existente."

Así como la tesis I.18o.A.10 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo IV, página 2996, con número de registro digital: 2012768, de rubro y texto: "OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. SU RECLAMO NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO. A partir de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 se prevé, expresamente, la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mientras que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el acceso a una tutela judicial efectiva. En ese sentido, se concluye que no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo, que se reclamen omisiones legislativas o reglamentarias, pues para advertir si existen o no, el Juez de Distrito debe revisar: a) si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama; b) si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y, c) si esa abstención vulnera un derecho humano. Lo anterior requiere un análisis que debe realizarse en la sentencia y no en un acuerdo de desechamiento, por lo que no es un motivo notorio y manifiesto de improcedencia."



el seis de noviembre de dos mil trece, el Juez de Distrito resolvió desechar la demanda al estimar que se actualizada manifiesta e indudablemente la improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 103, fracción I, y 107, fracción II, de la Constitución Federal y 73 de la propia Ley de Amparo.

17. Citando lo resuelto por la Segunda Sala en el amparo en revisión 663/2012, el juzgador adujo que lo que se impugnaba en la demanda era una omisión legislativa, la cual no podía ser reclamada en un juicio de amparo, ya que, de concederse la Protección Federal, sus efectos vincularían no sólo al quejoso (afectando el principio de relatividad de las sentencias), sino a otro número de gobernados que tuvieran relación con la norma; además de que, en el caso, no se actualiza un interés legítimo, toda vez que la omisión reclamada no causaba una lesión a la esfera jurídica del promovente del amparo.

18. **Recurso de queja.** Inconforme con la resolución anterior, el quejoso interpuso un recurso de queja. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito conoció del recurso, lo registró con el número 122/2013 y dictó sentencia el treinta de enero de dos mil catorce.

Argumentación de la sentencia

19. En el fallo, el Tribunal Colegiado determinó declarar **fundada** la queja con base en las siguientes consideraciones:

a) Se inició el estudio de fondo precisando que el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad cuyo objeto es reparar las violaciones de derechos fundamentales. Empero, para poder acceder al mismo, se han establecido ciertos presupuestos procesales denominados "causales de improcedencia", las cuales deben ser manifiestas e indudables si se detectan fuera de la audiencia constitucional.

b) A partir de esta premisa, se llegó a la conclusión de que las razones que motivaron el desechamiento de la demanda no fueron notorias ni manifiestas, por lo que se le daba la razón al recurrente. En principio, se destacó que en la



exposición de motivos de la reforma constitucional que dio lugar a la nueva Ley de Amparo, se dijo que el objetivo de dicha modificación era ampliar el marco de protección del juicio de amparo, entre otras cuestiones, para modificar la visión de que los derechos sociales y culturales eran normas programáticas, sino como derechos exigibles de manera individual y colectiva, y para establecer que los tribunales de la Federación tenían facultades para resolver en amparo toda controversia suscitada no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones (dado que en atención a la naturaleza de los derechos sociales, las omisiones son su principal medio de violación).

c) En esa lógica, para abordar el tema de omisiones legislativas (que a decir del Colegiado fue el motivo de desechamiento de la demanda), se sostuvo que era necesario hacerlo desde tres ópticas diferentes: i) la posición de la Suprema Corte; ii) la posición del Juez en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos; y, iii) la posición doctrinaria.

d) En relación con la primera, se señaló que **si bien existe el criterio del Pleno de que la omisión legislativa no es reparable mediante el juicio de amparo**, dicha **interpretación se hizo previo a las reformas constitucionales de seis y once de junio de dos mil once**. Por su parte, se adujo que si bien la Segunda Sala emitió un criterio de improcedencia del juicio de amparo tras dichas reformas constitucionales, proviene antes de la entrada en vigor de la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece.

e) Respecto al sistema interamericano, se destacó que es **criterio de la Corte Interamericana** de Derechos Humanos que los **Jueces interamericanos** (que incluye a los nacionales por virtud del control de convencionalidad) **tienen la obligación de hacer respetar la Convención Interamericana contra actos u omisiones de autoridad que menoscaben los derechos humanos**. Por ende, toda vez que el juicio de amparo es el medio por antonomasia en México para respetar y reparar violaciones a derechos humanos, para el Tribunal Colegiado y en ejercicio del control de convencionalidad *ex officio*, se hacía notar que ese órgano colegiado, de alguna manera, sustentaba el criterio de la procedencia del juicio de amparo contra omisiones, no sólo tratándose del derecho de petición por no proveer sobre la misma, o por violación al derecho a una



justicia pronta al dejar de emitirse una sentencia, entre otros casos, sino además en el caso de Raúl Negrete (juicio de amparo 1060/2008, del índice de ese tribunal), en donde se consideró que el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán tenía competencia legal para en ejercicio del control de legalidad del acto administrativo determinara si el Ejecutivo de ese Estado incurrió o no en la omisión legislativa que se le atribuía, a fin de pagar o no los daños reclamados.

f) Por último, en torno a las **posiciones doctrinarias**, se explicó que **varios autores** han afirmado que, para que **exista una omisión legislativa inconstitucional**, debe **acreditarse**: un **mandato normativo expreso (de la Constitución, tratados o de una ley)** que requiera complementación "operativa" en legislación secundaria o en acciones conducentes; **el incumplimiento de tal obligación** por parte del legislador o de funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos, y que la **omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía**. Ello, aunado a la idea de que para hacer efectivos los derechos fundamentales deben colmarse dos principios: el de legalidad y el de acceso a la justicia.

g) Ahora bien, con fundamento en todo lo anterior, **el Tribunal Colegiado argumentó que atendiendo al nuevo bloque de constitucionalidad y a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana**, se llegaba a la **convicción de que no era manifiesto e indudable el motivo de desechamiento de la demanda de amparo**, sino en todo caso constituye una cuestión propia de la sentencia.

h) Desde su punto de vista, para sostener la posición del Juez de Distrito, se debía hacer un estudio sobre si, en atención a la obligatoriedad de la jurisprudencia interamericana, podía conservarse intacta la posición de que el juicio de amparo era improcedente contra una omisión legislativa o si, por el contrario, era procedente con base en el ejercicio de control de convencionalidad donde se juzgan las omisiones de cualquier autoridad perteneciente al Estado.

i) Ello, pues dicho análisis implica un examen exhaustivo sobre el tema, el cual no es propio de un acuerdo de trámite. Debe hacerse en sentencia. Consecuentemente, se insiste, no es conveniente hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta al no derivar los argumentos de lo expuesto en la



propia demanda o de las pruebas adjuntas a la misma, sino de un estudio e interpretación realizados por el juzgador, que requirió de un examen más profundo y en donde incluso se citó literalmente la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte relacionada con el tema.

j) Máxime que en el caso se advirtió que la omisión imputada al Congreso del Estado de Michoacán devino de la *"no conformación del primer Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán, conforme a lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio de la Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán, publicada el veinte de diciembre de dos mil once."*

k) Así, el Tribunal Colegiado explicó que **el juzgador de amparo debía dar pie a la demanda** y no desecharla de plano, **pues tendría que determinarse, en su caso, si ese acto reclamado era formal y materialmente legislativo o si era nada más formalmente legislativo, pero materialmente administrativo**, lo cual es un estudio de fondo que requiere de un examen de su naturaleza, no sólo extrínseca, sino también intrínseca.

l) Ello, toda vez que la **función legislativa** (desde el punto de vista formal) es la **actividad que realiza el Estado para la creación de las normas jurídicas** que de forma exclusiva le ha sido **atribuida al Poder Legislativo** y que se ubican en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. **Sin embargo, la función legislativa no sólo está atribuida al Poder Legislativo sino, desde el punto de vista material también se confiere al titular del Poder Ejecutivo** al facultarlo a realizar actos jurídicos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, como lo es la facultad de expedir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo, conforme lo previene en el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local.

m) Por su parte, la función administrativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo; sin embargo, la función administrativa, desde el punto de vista material, desde su naturaleza intrínseca es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para los casos individuales.



n) En ese sentido, se argumentó que si en la función legislativa nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Luego si lo esencial de un acto legislativo es la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, se consideraba que el mandato legal dirigido al Congreso del Estado de Michoacán contenido en el segundo transitorio de la Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán de Ocampo (consiste en la creación del Primer Consejo Económico y Social del Estado) era un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque consiste en la realización de un acto material no así la creación de una situación jurídica concreta. De ahí que se estimara no era notorio ni manifiesto que se refiera a una omisión legislativa, como lo sostuvo el Juez de Distrito al desechar la demanda.

o) Por otra parte, en relación con la no acreditación del interés legítimo, se sostuvo que tampoco era un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, en razón de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la afectación del interés en el juicio constitucional es un motivo de prueba durante la secuela procesal, pues de desecharse la demanda el quejoso quedaría en estado de indefensión, haciéndose nugatorios sus derechos a impedirle demostrar los dos supuestos que integran el interés jurídico; es decir, su titularidad respecto del derecho subjetivo reconocido por la ley y el perjuicio que le causa el acto de autoridad. Tratándose de un interés legítimo, el quejoso que pretenda sustentar su acción tiene el derecho de acreditarlo durante la fase de instrucción.

p) Por último, el Tribunal Colegiado citó los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, y 107, fracción II, de la Ley de Amparo e insistió en que, donde la Constitución o la ley no distingue, no procede que el intérprete distinga. Por ello, en términos del texto de esas normas, podía **concluirse que no existía razón jurídica** alguna para **excluir del objeto del juicio de amparo** a las **omisiones legislativas**. La circunstancia de que se pueda dictar una sentencia de amparo con efectos generales tiene como fundamento un ordenamiento interno que no puede ser justificante para no juzgar un acto –omisión– de autoridad que pudiera violar derechos humanos; máxime que en la Constitución ni la Ley de Amparo, al establecer el objeto y procedencia del juicio



de amparo, no se hace ninguna distinción en relación con las omisiones legislativas u omisiones administrativas y jurisdiccionales, por lo que, se insistió, debía tenerse presente la regla de interpretación que donde la ley no distingue, no es dable al intérprete distinguir.

q) Afirmando, incluso, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había anticipado criterio de hacer respetar los derechos humanos previstos en la Constitución, aunque no existiera un procedimiento para ello, al determinar que: "... cuando se declara la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general por no prever un procedimiento en el que antes de la emisión de un acto privativo se respeten las formalidades esenciales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento del fallo protector, la respectiva autoridad administrativa o jurisdiccional podrá reiterar el sentido de su determinación, siempre y cuando siga un procedimiento en el que el quejoso pueda ejercer plenamente su derecho de audiencia".⁴

⁴ Los argumentos que se detallaron en todos los incisos anteriores dieron lugar a que se emitiera la tesis XI.1o.A.T.33 A (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo III, página 1861, con número de registro digital: 2007189, de rubro y texto: "OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO NI INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA. Tomando en consideración que para analizar si existe una inconstitucionalidad omisiva el operador jurídico debe revisar que: i) exista un mandato normativo expreso (ya sea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley) que, luego de declarar la norma 'programática' que proponga un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación 'operativa' en las leyes o acciones conducentes; ii) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y, iii) esa conducta vulnere un derecho o garantía, lo que se sitúa en la tensión entre la máxima efectividad que debe atribuirse a un texto constitucional y la realidad, que pasa por el núcleo de los poderes del Estado, así como que para hacer efectivos los derechos fundamentales existen dos principios a colmar: el de legalidad y el jurisdiccional; en atención al nuevo bloque de constitucionalidad y a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se concluye que el motivo de desechamiento de una demanda de amparo, consistente en que no procede el juicio contra omisiones legislativas o administrativas, no es notorio, manifiesto ni indudable, porque implica un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, ya que no es posible hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta, al no derivar de los argumentos de la demanda o de las pruebas, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el Juez de Distrito en la sentencia."



C. Sentencia dictada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

Antecedentes del caso

20. Una institución bancaria promovió un juicio ejecutivo mercantil en contra de otra persona por diversas prestaciones, entre ellas, el cumplimiento de un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente. El Juez Quinto en Materia Mercantil del Primer Distrito Judicial del Estado de Jalisco conoció del caso y lo registró con el número de expediente 2874/2016. Tras la admisión de la demanda y la notificación de la misma, el demandado rindió su contestación, reconviniendo al actor. El nueve de febrero de dos mil diecisiete, el juzgador tuvo por contestada la demanda; sin embargo, no se pronunció sobre la reconvención. Posteriormente, por acuerdo de veintiocho de febrero, regularizando el procedimiento, el juzgador desechó la reconvención por tratarse de un juicio ejecutivo mercantil.

21. En desacuerdo, el demandado interpuso un juicio de amparo en el que consideró como autoridades responsables a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como autoridades ordenadoras, y como autoridad ejecutora al citado Juez Quinto en Materia Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco. Señaló que el acto reclamado era la omisión legislativa consistente en la falta de permisión en el Código de Comercio respecto a la reconvención en los juicios ejecutivos, así como la aplicación de dicha omisión normativa por parte del referido Juez Quinto.

22. De esta demanda conoció la Jueza Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, quien registró el caso con el número 326/2017-I. Mediante acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, la juzgadora determinó requerir al quejoso para que, entre otras cuestiones, precisara qué artículo normativo estaba reclamando, señalara la fecha del primer acto de aplicación y detallara si impugnó el acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete. El quejoso cumplió el requerimiento, aduciendo que no reclamaba ningún artículo, sino la omisión legislativa del Código de Comercio relativa a que en los juicios ejecutivos se permita la reconvención; aclarando que el primer acto



de aplicación de esa omisión radicó en el referido acuerdo de veintiocho de febrero, el cual no fue reclamado (cuestión que no era necesaria porque se combatía una omisión legislativa).

23. A raíz de esta respuesta, por acuerdo de siete de abril de dos mil diecisiete, la Jueza Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco decidió que debía desecharse la demanda por manifiesta e indudablemente improcedente, con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo y 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal. Desde su perspectiva, el juicio de amparo era improcedente cuando se reclamaban omisiones legislativas de expedir determinada ley o de reformar la existente, en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

24. **Recurso de queja.** Inconforme, el quejoso interpuso un recurso de queja, del cual correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, quien lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente 135/2017-IV. En sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, el órgano jurisdiccional dictó sentencia en el sentido de declarar **infundado** tal medio de impugnación.

Argumentación de la sentencia

25. Los argumentos del órgano colegiado para confirmar el acuerdo impugnado fueron los siguientes:

a) Resulta inexacto el razonamiento del quejoso consistente en que en el caso no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo.

b) En términos de los artículos 61, fracción XXIII, y 113 de la Ley de Amparo y 107 de la Constitución Federal, **las sentencias que se dicten en el juicio de amparo únicamente se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado**, y el amparo que, en su caso, se otorgara debe limitarse al caso especial sobre el que verse la controversia; sin que las sentencias dictadas en el juicio de amparo pudieran tener efectos generales. Es decir, la sentencia que se dicte en un juicio de amparo solamente debe ocuparse de los quejosos que lo hubie-



ren solicitado y debe limitarse al caso en que verse la controversia. De ahí que **no sea posible emitir una sentencia de amparo en la que se dieran efectos generales**, pues respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad conforme al precepto constitucional aludido.

c) Por tanto, de **estimar procedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa**, en caso de conceder la protección constitucional al quejoso, el efecto de esa decisión **sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión; a saber, a legislar**, dando efectos generales a la ejecutoria, toda vez que la reparación constitucional implicaría la creación de una norma, que es una prescripción de carácter general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya afectación tuviera relación con la norma creada, lo que se apartaría del principio de relatividad que tutela el Texto Constitucional vigente.

d) En ese sentido, se afirma que la Jueza de Distrito estuvo en aptitud de advertir, desde la demanda de amparo y su escrito aclaratorio, que el acto reclamado se hizo consistir en una omisión legislativa, cuestión que no sería modificada aún se admitiera a trámite el amparo indirecto y recibiesen los informes justificados de las autoridades responsables, ya que la concesión del amparo que pudiera obtenerse a través del juicio constitucional del que derivó el asunto, no podría tener por efecto la reforma al Código de Comercio.

e) En ese sentido, se argumentó que aun cuando la tesis P. CLXVIII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO EN EXPEDIR UNA LEY DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.", interpreta la Ley de Amparo abrogada, era notorio que la disposición contemplada por la citada fracción XXIII del artículo 61 de la legislación reglamentaria vigente era de similar redacción al numeral 73, fracción XVIII, de la legislación anterior; asimismo, la fracción II del artículo 107 constitucional continúa redactada en los mismos términos, donde se alude al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo.



f) Por ende, el Tribunal Colegiado adujo que **resultaba aplicable** la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

g) Afirmando entonces que no se compartían las tesis de rubros: "OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. SU RECLAMO NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO.", "OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO." y "OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO E INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA.", sustentadas, las dos primeras, por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, la última, por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito; por lo que se ordenó efectuar la denuncia de contradicción de tesis correspondiente.

h) Aclarando que dicha decisión no ocasionaba una violación a los derechos contemplados en el artículo 17 de la Constitución Federal, tales como el acceso a la jurisdicción, justicia o tutela judicial, debido a que con el acto reclamado no se le está negando el acceso a los tribunales y que éstos resuelvan la problemática de fondo planteada, toda vez que el quejoso, como lo refirió en su demanda de amparo, compareció a contestar la demanda de origen, sin que en el juicio ejecutivo mercantil se contemple la acción reconvenzional, por lo que esa circunstancia, de manera alguna, evita que en su momento se dilucide el fondo del negocio, en donde, podrá incluso obtener sentencia favorable aun cuando no se prevea la reconvección.

i) De ahí que, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, el simple establecimiento de presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales



les estén en aptitud de analizar el fondo de los argumentos propuestos en una demanda de garantías (causales de improcedencia) no constituye, en sí mismo, una violación al derecho humano al recurso efectivo ni al acceso a la justicia reconocido tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales, tal como se reconoce en la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte, que dispone: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

j) Por tanto, se sostuvo que no era obstáculo para arribar a esa conclusión la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, de la Constitución General de la República, en los párrafos segundo y tercero, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales solamente deriva del mencionado procedimiento especial, en el que después de que se comunica a la autoridad legislativa sobre la existencia de precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma y aquella no la deja sin efectos en un plazo de noventa días naturales, ese Alto Tribunal debe emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, siempre que fuere aprobada por una mayoría de ocho Ministros, motivo por el cual no es posible adoptar esa decisión en un caso concreto, es decir, en una sentencia dictada en un juicio de amparo, ya que como se dijo, no puede tener efectos generales.

k) Además, el **hecho de que la fracción VI del indicado artículo 107 constitucional aluda a que el juicio constitucional procede contra omisiones**, se encuentra **referida a aquellas que se suscitan en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al procedimiento, o bien, respecto a las omisiones de las autoridades administrativas**; asimismo, también procede el amparo contra normas generales, mas no en cuanto a las omisiones legislativas.



l) Por tanto, se consideraba que la causa de improcedencia invocada por la Jueza federal si era notoriamente manifiesta, lo que hacía procedente el desechamiento de plano de la demanda de amparo; determinación que se encontraba debidamente fundada y motivada.

V. Existencia de la contradicción

26. Para estar en aptitud de resolver el presente asunto, primero, se detallarán los requisitos que este Tribunal Pleno ha identificado para la existencia de una contradicción, para después verificar si se actualizan en el caso que nos ocupa.

Lineamientos para la existencia de una contradicción

27. Como cuestión previa, es importante recordar que, según jurisprudencia de esta Suprema Corte, para determinar si existe o no una contradicción de tesis no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido la denominada tesis de jurisprudencia. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁵ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

28. Por tanto, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la forma de aproximarse a los problemas que se

⁵ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420.

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de **unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por las Salas de esta Suprema Corte. Así, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente se requiere determinar que exista una necesidad de unificación; a saber, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

29. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Por ello, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Primer requisito. Las Salas contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Segundo requisito. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Tercer requisito. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.



30. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno que se refleja en la tesis de rubro y texto que a continuación se reproducen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de



vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁷

Pronunciamiento sobre la existencia

31. Aplicando los lineamientos recién referidos al caso concreto, en síntesis, se considera que **se acreditan las condiciones para la existencia** de la contradicción **sólo** entre los Tribunales Colegiados contendientes del Tercer Circuito y del Décimo Primer Circuito; **en cambio, se estima que no existe conflicto interpretativo** en relación con lo fallado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Lo anterior, en atención a las siguientes consideraciones.

32. En principio, se acredita el *primer requisito* para la existencia de la contradicción, pues los tres Tribunales Colegiados se enfrentaron a cuestiones litigiosas en las que ejercieron su arbitrio judicial a través de ejercicios interpretativos. Al resolver sus respectivos recursos de queja, los órganos colegiados contendientes dotaron de contenido normativo (gramatical y sistemáticamente) a varios preceptos de la Constitución Federal, tras su reforma de seis de junio de dos mil once, y de la Ley de Amparo vigente, a fin de valorar el alcance de las reglas procesales del juicio de amparo; lo que los llevó a confirmar o revocar las determinaciones cuestionadas de los Jueces de Distrito.

⁷ Ídem.



33. Por su parte, también se cumple el *segundo requisito* de existencia de la contradicción relativo a la identificación de un conflicto interpretativo, **pero únicamente** entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. El punto interpretativo de contacto consiste en determinar si, con motivo del principio constitucional de relatividad de las sentencias, se actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia cuando en un juicio de amparo indirecto se impugna un cierto tipo de omisión legislativa a cargo del Poder Legislativo; a la que hemos denominado omisión legislativa en sentido estricto.⁸

34. Al respecto, al resolver el recurso de queja 122/2013, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito** sostuvo que, atendiendo al alcance del principio de relatividad de las sentencias de amparo, no era manifiesta ni indudablemente improcedente una demanda de amparo en la que se le cuestionó a un Poder Legislativo Local una omisión legislativa.

35. El caso tuvo su origen en una demanda de amparo indirecto en la que el quejoso **impugnó del Congreso del Estado de Michoacán** la omisión legislativa de integrar el primer Consejo Económico y Social del Estado de Michoa-

⁸ La omisión legislativa es un fenómeno complejo que ha sido ampliamente abordado en el derecho comparado y en la doctrina. Entre los múltiples aspectos a debate se encuentran no sólo los elementos que la configuran y sus efectos, sino también la forma en que debe ser definida y categorizada conceptualmente. Sobre este último aspecto, se han identificado distintas clasificaciones; por ejemplo, se ha dicho que existen omisiones legislativas absolutas y relativas u omisiones legislativas en sentido estricto o en sentido amplio, en razón de los sujetos involucrados (al contemplar sólo al Poder Legislativo –estricto– o también incluir otros órganos a los que se les asignan competencias materialmente legislativas –amplio–), de sus condiciones de aplicación (sujeta a temporalidad o a condición), del tipo de deber legislativo involucrado, etcétera.

Así las cosas, **este fallo no tiene como objetivo abarcar todos los escenarios de omisión legislativa**. Nos centramos en la que se ha denominado como **omisión legislativa en sentido estricto, en razón de los sujetos involucrados**, al enfocarnos a las omisiones legislativas atribuidas al Poder Legislativo, **y en razón del tipo de fundamento del deber legislativo**, al circunscribirnos a los mandatos constitucionales. Siendo que, en el amparo en revisión 1359/2015, se dijo que respecto a este singular tipo de omisiones, la *omisión legislativa propiamente dicha* concurre cuando existe "un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente".



cán, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la Ley del Consejo Económico y Social. El Juez de Distrito **desechó la demanda por notoriamente improcedente** (con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 103, fracción I, y 107, fracción II, de la Constitución Federal y 73 de la propia Ley de Amparo), toda vez que, desde su punto de vista, lo cuestionado no podía ser analizado en un juicio de amparo. A su parecer, de concederse el amparo los efectos de la sentencia vincularían no sólo al promovente del juicio, sino a otro número de gobernados (afectando el principio de relatividad de las sentencias).

36. Interpuesto el recurso de queja, el referido Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito **revocó** la decisión del juzgador. Aludiendo a la doctrina respecto a la inconstitucionalidad por omisión legislativa y a los precedentes de la Suprema Corte (en particular, el de la Segunda Sala relativo a la improcedencia) y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos sobre el tema, argumentó que el principio de relatividad de las sentencias no podía ser utilizado como una de las razones para desechar de plano la demanda, de conformidad con la normatividad constitucional vigente tras la reforma constitucional de dos mil once, la Ley de Amparo publicada en abril de dos mil trece y los criterios actuales de la Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

37. Entre otras razones, el Tribunal Colegiado explicó que, para validar la posición del juzgador, era necesario determinar si, con la declaración (del Pleno) de que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana es vinculante para los Jueces mexicanos, debía conservarse intacta la posición de la Suprema Corte que previamente se había sostenido relativa a que el juicio de amparo resulta improcedente en contra de una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo (ante la imposibilidad de que una sentencia incida en personas que no promovieron el amparo) o si, por el contrario, el juicio era procedente con base en el ejercicio del control de convencionalidad, donde se juzgan las omisiones de cualquier autoridad perteneciente al Estado Parte, incluyendo las del Poder Legislativo. Situación que implicaba un estudio exhaustivo sobre el tema que no era propio de un acuerdo, sino de una sentencia, pues a la luz del nuevo parámetro de regularidad los Jueces de amparo deben asegurar la restitución de los derechos violados ante cualquier acto de autoridad.



38. Por otro lado, contrario a esa postura y al fallar el recurso de queja 135/2017, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** se **apartó explícitamente** del criterio del tribunal del Décimo Primer Circuito, denunciando la contradicción y sosteniendo que más bien debía seguir subsistiendo el criterio tomado por esta Corte en la Novena Época consistente en que las omisiones legislativas no pueden examinarse en un juicio de amparo al actualizarse una improcedencia de conformidad con el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

39. En ese asunto, el quejoso presentó su demanda de amparo indirecto en contra del Congreso de la Unión, manifestando que éste incurría en una omisión legislativa ante la falta de regulación en el capitulado del Código de Comercio (que concierne a los juicios ejecutivos) para permitir la reconvencción. El Juez de Distrito **desechó de plano la demanda** (con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo y 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal). Desde su postura, el juicio de amparo resulta manifiesta e indudablemente improcedente cuando se reclaman al Poder Legislativo omisiones de expedir determinada ley o de reformar la existente, en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo; lo cual podía ser advertido desde la etapa inicial del juicio.

40. Planteado el recurso de queja, el Tribunal Colegiado **confirmó** tal decisión, aduciendo que la improcedencia en contra de la omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo Federal era manifiesta e indudable porque: se podía desprender de forma patente y clara de la lectura de la demanda y de los documentos anexos, sin que tal apreciación pudiera llegar a variar con la admisión de la demanda y la sustanciación del procedimiento que dé lugar a que se rindan los informes de las autoridades demandadas. Para el Tribunal Colegiado, el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo implica que la sentencia sólo se puede ocupar de las personas que hubieren solicitado el amparo, lo que impide que una hipotética concesión de la protección constitucional reporte algún beneficio a otras personas. Consecuentemente, si se admitiera la posibilidad de impugnar una omisión legislativa, la reparación constitucional conllevaría la creación de normas de carácter general, abstractas y permanentes, que tendrían aplicación no sólo para el quejoso sino para todos los gobernados y autoridades que tuvieran relación con la norma, lo que afectaría el aludido principio de relatividad.



41. Para llegar a esta conclusión, se citó como aplicable el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte que se refleja en la tesis de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁹

42. Así las cosas, se llega a la convicción de que los referidos Tribunales Colegiados del Tercer Circuito y del Décimo Primer Circuito **abordaron un mismo problema jurídico y llegaron a interpretaciones y conclusiones discrepantes**. Mientras que para un tribunal, de acuerdo al alcance del principio constitucional de relatividad de las sentencias, no se actualiza un motivo mani-

⁹ Tesis 2a. VIII/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, página 1164, con número de registro digital: 2002843, de texto: "El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone que las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.". Precedente: **amparo en revisión 588/2012**. Dinorah Trinidad Guadalupe Cantú Pedraza. 28 de noviembre de 2012. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.



fiesto e indudable de improcedencia que pueda sustentarse en un acuerdo de trámite cuando se impugna en una demanda de amparo indirecto una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo; en cambio, para el otro Colegiado, bajo el mismo supuesto (impugnación en una demanda de amparo indirecto de una omisión legislativa del Poder Legislativo), surge una causal manifiesta e indudable de improcedencia que puede ser decretada en un acuerdo de trámite, toda vez que desde ese momento es notorio que la reparación de la omisión conllevaría a emitir normas generales, con lo cual se trastocaría el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo.

43. Conflicto interpretativo que se puede reflejar a partir del siguiente cuestionamiento:

• Conforme a la normatividad constitucional aplicable al juicio de amparo tras su reforma de seis de junio de dos mil once y a la Ley de Amparo vigente, si en una demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa en sentido estricto del Poder Legislativo, ¿se actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia con motivo del principio de relatividad de las sentencias de amparo?

44. Siendo importante resaltar que no es obstáculo para la existencia de esta contradicción de criterios que las decisiones de los Tribunales Colegiados deriven de juicios de amparo con cuestiones fácticas disímiles; a saber, que en un amparo el acto reclamado haya sido la alegada omisión del Congreso del Estado de Michoacán de regular un Consejo Económico y Social y, en otro, se haya reclamado la omisión del Código de Comercio de regular la figura de la reconvencción en los juicios ejecutivos mercantiles. Aunque se trata de supuestos fácticos diferenciados, lo relevante para el surgimiento del conflicto interpretativo es que, en ambos casos, los tribunales valoraron que lo reclamado eran omisiones de legislar que se le atribuían al Poder Legislativo, autoridad que formal y materialmente es la facultada para emitir normas con contenidos generales, abstractos e impersonales.

45. Esta aclaración hace evidente que no **existe contradicción** entre lo resuelto por el citado Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer



Circuito (al fallar el recurso de queja 53/2016). Si bien este último Colegiado suscribió la postura de que, de conformidad con el principio de relatividad de las sentencias, no es posible decretar la improcedencia manifiesta e indudable del juicio de amparo indirecto cuando se cuestiona una omisión, tal criterio se tomó bajo el supuesto de que lo cuestionado en la demanda de amparo indirecto era la omisión del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal de emitir disposiciones reglamentarias de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico Local (a pesar de que la tesis respectiva haya hecho alusión a la omisión por no emitir una ley). A saber, la omisión legislativa que se reclamó y dio pie a la resolución del Colegiado no se imputó a un Poder Legislativo, sino al Ejecutivo. Supuesto que no fue contemplado en la decisión del tribunal del Tercer Circuito y, por ende, no se da lugar a un genuino conflicto interpretativo.

46. Sin que esta delimitación de la existencia de la contradicción pueda interpretarse como que este Tribunal Pleno detente el criterio de que, en amparo indirecto, sólo puede cuestionarse el incumplimiento de un deber de legislar al Poder Legislativo o que el concepto de omisión legislativa no puede entenderse en un sentido más amplio al aquí identificado; por ejemplo, que se refiera a su vez a la ausencia de acatamiento, por parte de otras autoridades materialmente legislativas, de deberes de legislar consistentes en la obligación de emitir reglamentos de una ley u otras normas de carácter general. En este momento simplemente nos estamos pronunciando sobre el supuesto de omisión legislativa identificado previamente.

VI. PROCEDENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

47. La contradicción de tesis es procedente y sigue subsistiendo su materia, pues previa o posteriormente a la denuncia no se advierte un criterio vinculante que resuelva el conflicto interpretativo planteado ni se tiene noticia de que los Tribunales Colegiados se hayan separado de sus respectivos criterios, tras haber informado a esta Corte que se encontraban vigentes.

48. En principio, no se pasa por alto que el caso que nos ocupa no es el único en el que esta Suprema Corte ha abordado el tema relativo a la procedencia del juicio de amparo en contra de las omisiones legislativas. Desde inicios



de la Novena Época, al resolver el **amparo en revisión 961/1997**,¹⁰ este Pleno señaló que, respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar una existente, el juicio de amparo era improcedente *"en virtud de que, según ... el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que en el caso impide que una hipotética concesión de la Protección Federal reporte algún beneficio al quejoso, en virtud de que socapa del respeto a la garantía individual, que ya se dijo consagra el párrafo cuarto del artículo 21 de la Carta Magna, no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar la advertida omisión, esto es, a legislar ... pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria constitucional, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que, es inconcuso, resultaría apartado del principio de relatividad enunciado"*.

49. Criterio que se reflejó en la tesis de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL."¹¹ y que, posteriormente, fue reiterado en otros asuntos, entre los que destacan el amparo directo en revisión 2632/1998, el cual dio lugar a la tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL."¹²

¹⁰ Sentencia de 21 de octubre de 1997. Ministro ponente: Juan Díaz Romero.

¹¹ Tesis aislada P. CLXVIII/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 180, con número de registro digital: 197222.

¹² Tesis aislada P. LXXX/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 40, con número de registro digital: 192864.



50. Tiempo más tarde, en el dos mil ocho, este Tribunal Pleno volvió a tratar el tema al resolver una serie de amparos en contra de varias disposiciones de la recién expedida Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De estos asuntos surgió el criterio jurisprudencial que se refleja en la tesis P./J. 134/2008, de rubro y texto siguientes:

"ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CLXVIII/97, de rubro: 'LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.', debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el Instituto, y donde se faculta a la Junta Directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide."¹³

¹³ Tesis P./J. 134/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 43, con número de registro digital: 168633. Precedentes: Amparo en revisión 220/2008. Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos.



51. Sin embargo, valorando dichos criterios, se insiste, este Tribunal Pleno estima que no son un impedimento para la procedencia de la contradicción. Primero, porque dos de ellos no detentan el carácter de jurisprudencia. Y segundo, porque aun cuando el criterio que sí goza del carácter de jurisprudencia refleja la posición que, desde hace varias décadas, se ha venido sosteniendo sobre la improcedencia de las omisiones legislativas como actos reclamado en un juicio de amparo, no puede ignorarse que tales consideraciones se emitieron con un contexto normativo sustancialmente diferente al que hoy nos rige.

52. A saber, como ejemplo, antes el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal establecía que los órganos jurisdiccionales de la Federación tenían competencia para resolver toda controversia que se suscite: "I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales." Con la **reforma de seis de junio de dos mil once** a dicho precepto constitucional, a los Tribunales de la Federación se les otorgó la facultad para resolver las controversias suscitadas "[p]or normas generales, actos u **omisiones** de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.". Con este cambio normativo (y otros que se explicarán más adelante) y la emisión de una nueva ley reglamentaria en el año dos mil trece, este Tribunal Pleno entiende que debe dotarse de contenido normativo al supuesto de procedencia del juicio de amparo relativo a las "*omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos*", en contexto con las reglas procesales vigentes. Aspectos que no fueron tratados en la citada jurisprudencia ni en los otros precedentes referidos de la Novena Época.

53. Bajo esa lógica, debe aplicarse, a *contrario sensu*, lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente que dispone que: "[I]a ju-

Amparo en revisión 218/2008. José Luis Olivares Cervantes y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 219/2008. José del Carmen de la Torre Mendoza y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 221/2008. Socorro Fregoso Fragosó y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 229/2008. Rosa Carmina Barrera Salinas y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos.



jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley." Es decir, estamos ante un supuesto donde la citada jurisprudencia tesis P./J. 134/2008 de la Novena Época puede entrar en conflicto con disposiciones normativas vigentes que rigen al juicio de amparo. Por lo que, en realidad, se estima que este Tribunal Pleno **no tiene criterio vinculante que resuelva la materia de la contradicción de tesis**. Por lo demás, este caso es el idóneo para que los integrantes de la Suprema Corte en conjunto tomen una posición sobre la procedencia de la omisión legislativa que se analiza con fundamento en el contenido vigente de las normas constitucionales y legales aplicables.

54. Por su parte, como se afirmó en párrafos posteriores, el once de julio y el dos de agosto de dos mil diecisiete, los Tribunales Colegiados informaron que sus criterios se encontraban vigentes y, al momento de fallarse el presente caso, no se advierte que se hayan separado de los mismos. Finalmente, no es obstáculo para resolver este asunto la materia de la **contradicción de tesis 54/2018**; por el contrario, se considera que son asuntos que se complementan.

VII. ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTRADICCIÓN

55. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se sustenta en el presente fallo.

56. Como se resaltó en párrafos previos, la presente contradicción no tiene como objeto solventar todas las problemáticas relacionadas con la omisión legislativa. La materia de este asunto radica únicamente en resolver si, en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo, se actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo cuando en una demanda de amparo indirecto se impugna una omisión legislativa en sentido estricto del Poder Legislativo. Ello, conforme a la normatividad reglamentaria del juicio de amparo vigente tras las reformas constitucionales y legales de dos mil once y dos mil trece, respectivamente.

57. Bajo ese tenor, en suma, en términos de una interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones I y II,



párrafo primero, de la Constitución Federal, así como de los numerales 1, fracción I, 61, fracción XXIII, 73, 77 y 113, de la Ley de Amparo vigente, publicada el dos de abril de dos mil trece, este Tribunal Pleno llega a la convicción que cuando un juzgador aprecie que en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa en sentido estricto, el principio de relatividad de las sentencias no da lugar a un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto. El que se hable de una posible concesión de la protección constitucional que conlleve una orden de legislar como medida restitutoria, hace palpable que no estamos ante un supuesto manifiesto e indudable de improcedencia que pueda sustentarse en un acuerdo de trámite. Más bien, cabría admitir la demanda y sustanciar el procedimiento, pues, en su caso, es en la sentencia, y no en un acuerdo de trámite, donde resultaría adecuado realizar el examen de la naturaleza del acto reclamado, si, en efecto, constituye o no una omisión legislativa, si tal cuestión transgrede o no un derecho humano y cómo podría llevarse a cabo su restitución.

58. Como bien lo expresó la Primera Sala en el citado amparo en revisión 1359/2015, por lo que hace a este tipo de omisiones en sentido estricto del Poder Legislativo, "habrá una *omisión legislativa propiamente dicha* cuando exista un *mandato constitucional* que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente". Bajo ese tenor, con el objeto de explicar a cabalidad la conclusión adoptada en este fallo, en los siguientes subapartados aludiremos, primero, a las reglas de admisibilidad que rigen el juicio de amparo, después abundaremos sobre el principio de relatividad de las sentencias y nuestros actuales precedentes sobre el tema, para finalmente aplicar tales consideraciones al conflicto interpretativo que nos ocupa.

El juicio de amparo y las reglas de procedencia

59. El juicio de amparo es un medio de control constitucional que tiene como objeto restituir los derechos humanos violados reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México es Parte. Su finalidad última es proteger y garantizar los derechos humanos de las personas ante normas, actos u omisiones de autoridad o de ciertos particulares que violen esos derechos humanos.



60. Para ello, la Constitución Federal y su legislación reglamentaria han establecido una gran variedad de normas que establecen el carácter de autoridad, el interés que debe ser acreditado para poder promover una demanda de amparo, los requisitos de las sentencias y el principio de relatividad de las mismas, los órganos jurisdiccionales competentes, así como normas de carácter permisivo y prohibitivo que regulan el sistema de procedencia y trámites del juicio. Estas reglas sobre la procedencia buscan, a final de cuentas, garantizar la restitución de las violaciones de derechos, asegurando a su vez el principio de división de poderes de acuerdo a los límites que marca el propio Texto Constitucional.

61. En ese tenor, las normas que regulan el sistema de procedencia, que se consideran relevantes para efectos del presente asunto, son los artículos 103 y 107, fracciones I, II y IV, de la Constitución Federal¹⁴ y 1o., 5o., 61, 62, 63, 65,

¹⁴ **Constitución Federal**

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; y,

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.



73, 74, 77, 107, 112 y 113 de la Ley de Amparo vigente.¹⁵ En síntesis, en estos preceptos se prevé lo que sigue:

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

"En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

"Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

"En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta; ...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

¹⁵ Ley de Amparo vigente

"**Artículo 1o.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,



"III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley.

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. ..."

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"III. Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal;

"IV. Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

"V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;

"VI. Contra resoluciones de los Tribunales Colegiados de circuito;

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

"VIII. Contra normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Cuarto de esta ley, o en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



"IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

"X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios;

"XI. Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;

"XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento;

"XV. Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral;

"XVI. Contra actos consumados de modo irreparable;

"XVII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

"Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.



"Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;

"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

"d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo;

"XIX. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

"XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y,

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 62. Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

"Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"1. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.



"No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la asamblea general, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio;

"II. El quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 de esta ley una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento al órgano que los decretó;

"III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona;

"IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

"Artículo 65. El sobreseimiento no prejuzga sobre la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado, ni sobre la responsabilidad de la autoridad responsable al ordenarlo o ejecutarlo y solo (sic) podrá decretarse cuando no exista duda de su actualización."

"Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. ..."

"Artículo 74. La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;

"II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;

"III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;

"IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;

"V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y,

"VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

"El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma."

"Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y,

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

"..."

"En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley."



"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y,

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y,

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

"VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto; y,

"IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en



a) El juicio de amparo tiene como objeto resolver las controversias suscitadas por normas generales, actos u omisiones de autoridad o de ciertos particulares que violen derechos humanos con rango constitucional. Las autoridades tendrán ese carácter con independencia de su naturaleza formal y serán todas aquéllas que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

b) Para promover un juicio de amparo se requiere de interés legítimo y las sentencias sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado. Cuando se conceda un amparo, el efecto depende del tipo de acto reclamado. Si fue uno de carácter positivo, se restablecerá a la parte quejosa en el pleno goce del derecho violado. Si fue uno de carácter negativo o implica una omisión, el amparo obligará a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

c) Con miras a salvaguardar el principio de división de poderes, existen ciertas causales expresas de improcedencia o sobreseimiento del juicio de amparo. Éstas pueden categorizarse o clasificarse de muchas maneras; a saber, en razón de su objeto, de su materia, de su naturaleza, de su estado procesal, de su relación con otros actos (por ejemplo, existe la imposibilidad de cuestionar ciertas normas o resoluciones/sentencias, tampoco se permite utilizar este medio de control para reclamar actos de tipo político, consumados, consentidos, entre muchos otros). También existen razones de improcedencia que pueden resultar de la interpretación o alcance de alguna disposición de la Constitución Federal o de la ley. Todos estos motivos de improcedencia o sobreseimiento, expresos o

la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida."

"Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite.

"En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta ley deberá proveerse de inmediato."

"Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."



que derivan de alguna otra disposición, se deben analizar de oficio o a petición de parte y su actualización no prejuzga sobre la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado.

d) Tratándose del amparo indirecto, se contemplan expresamente sus supuestos de procedencia, tales como la posibilidad de cuestionar cualquier norma general tras su primer acto de aplicación o su publicación, así como la viabilidad de impugnar "*actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo*".

e) La demanda de amparo indirecto es competencia, ordinariamente, de los Jueces de Distrito. Una vez presentada o, en su caso turnada, la respectiva autoridad jurisdiccional tiene un plazo de veinticuatro horas para determinar si previene, admite o desecha la misma. Obligación que debe realizarse tomando en cuenta las referidas reglas generales sobre la procedencia y tomando en cuenta la regla específica del artículo 113 de la Ley de Amparo consistente en que el juzgador examinará el escrito de demanda y si existiera causa **manifiesta e indudable** de improcedencia la **desechará de plano**.

62. Por lo que hace a este último supuesto, ha sido criterio de esta Suprema Corte, en una multiplicidad de precedentes, que el concepto de manifiesto e indudable radica en todo lo que resulta claro, cierto, seguro, lo que es sabido por todo el mundo, lo que es descubierto, patente, público, evidente y que no se puede poner en duda.

63. En la contradicción de tesis 96/2016, fallada por el Tribunal Pleno el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis (se cita por ser una de los asuntos más recientes), al margen de la materia específica en conflicto, el Tribunal Pleno hizo una interpretación extensiva sobre los vocablos "**manifiesto e indudable**", señalando que las causales de improcedencia detentan estas características cuando saltan a la vista de la simple lectura de las constancias de autos y por más elementos de pruebas que se ofrezcan en su contra, éstas no desaparecerán, ni el órgano jurisdiccional podrá variar su estudio.

64. Para el Tribunal Pleno, la actualización de la hipótesis prevista en el citado artículo 113 de la Ley de Amparo requiere que el motivo de improcedencia



surja de manera manifiesta e indudable y que no deje lugar a dudas, motivo por el cual no exista razón que justifique esperarse hasta la celebración de la audiencia constitucional para decretar el sobreseimiento, ya que las pruebas que aporte el quejoso o la autoridad responsable de modo alguno podrán hacer que desaparezca la posibilidad de que se sobresea en el amparo, razón por la cual la circunstancia de que se deseche la demanda no priva a la parte quejosa del derecho adjetivo de presentar pruebas, pues es evidente que dicho procedimiento y la aportación de pruebas tampoco podrá cambiar el sentido de la decisión. En cambio, instrumentar el procedimiento sí provocaría que se retrase la impartición de justicia por el hecho de que se obligue al juzgador a que instruya el procedimiento, en el que existe claridad de que se decretará el sobreseimiento una vez que se celebre la audiencia constitucional.

65. Expresado en otras palabras, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, pues no requiere mayor evidencia, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

66. De esta manera, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o en virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido. Desde luego, la potestad del juzgador no es ilimitada, ni depende del criterio puramente subjetivo del juzgador, sino que para ello debe analizarse si en el caso se surte alguna de las causas reguladas en el artículo y si existen elementos objetivos que permitan concluir que la substanciación del juicio no tendrá utilidad alguna.



El principio de relatividad y los precedentes de esta Corte

67. Ahora bien, en complemento a la descripción de las reglas que rigen la admisibilidad y procedencia del juicio de amparo, debe destacarse que el diseño constitucional vigente del juicio de amparo es producto de una modificación sustancial a la Constitución Federal de seis de junio de dos mil once.¹⁶ Mediante ésta se reformaron una variedad de artículos que incidieron tanto en el ámbito de derechos protegidos a través de este medio de control constitucional, como en los distintos principios que lo sustentan, como el de relatividad de las sentencias. Este principio consiste en la indicación constitucional de que las sentencias que se dicten en un juicio de amparo sólo se ocuparán de las personas que interpusieron la demanda correspondiente.

68. En ese tenor, cabe reiterar que previo a la aludida reforma constitucional de dos mil once, existía una posición muy consolidada en la doctrina de esta Suprema Corte en el sentido de que el juicio amparo era improcedente cuando se impugnaban omisiones legislativas. Esta decisión fue resultado de una construcción jurisprudencial que tenía como punto de partida la *interpretación estricta* de los alcances del principio de relatividad de las sentencias de amparo.

69. Al resolver el citado **amparo en revisión 961/1997**, el Pleno de esta Suprema Corte señaló que, respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar una existente, era improcedente el juicio de amparo pues el principio de relatividad del juicio de amparo imponía como limitación que *"la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que en el caso impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, en virtud de que ... no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar la advertida omisión"*.

¹⁶ Que se vio complementada con la reforma constitucional en materia de derechos humanos llevada a cabo el diez de junio de dos mil once.



70. De esta manera, el Pleno sostuvo que el juicio de amparo no procedía contra omisiones legislativas porque una eventual concesión supondría una vulneración al principio de relatividad; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.". Por lo demás, esta postura fue reiterada en otros asuntos, dando lugar a las ya también citadas tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL." e "ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."

71. No obstante, como se adelantó, se considera que con motivo de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once se dio una nueva configuración constitucional al juicio de amparo que, entre otras cuestiones, *amplió el espectro de protección* de tal medio de control (que hace posible proteger de mejor manera derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, en atención a su vez del reconocimiento del interés legítimo para acudir al juicio). Contenidos normativos que lógicamente no fueron valorados en los precedentes de la Novena Época.

72. Por ejemplo, previo al dos mil once, la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal establecía que el juicio de amparo procede "I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.". Tras su reforma, se prevé que a los tribunales de la Federación se les otorga la facultad para resolver las controversias suscitadas "[p]or normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.". Asimismo, antes la fracción



l del artículo 107 constitucional afirmaba que "*el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada*"; hoy, mandata que: "[e]l juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

73. Bajo este nuevo andamiaje normativo, se estima que el juicio de amparo, que tradicionalmente fue entendido como un medio de control para proteger derechos *estrictamente individuales y exclusivos*, en la actualidad no hay lugar a dudas que busca reparar la violación de derechos con una naturaleza más compleja ante normas generales, actos u omisiones de cualquier autoridad, siempre y cuando exista un interés legítimo de por medio. Al respecto, resulta notorio lo expresado por el Poder Constituyente en la exposición de motivos de la reforma constitucional del citado artículo 103 de la Constitución Federal (énfasis y subrayado añadido):

"... En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, **implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas**, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.

"Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de derecho evoluciona hacia un Estado social de derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación son entendidos como normas con plena eficacia jurídica **que deben contar con garantías adecuadas para su protección**.

"De ahí que en la presente iniciativa se hayan adicionado al artículo 103 constitucional ciertos elementos encaminados a cumplir estos objetivos.



"Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la Federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, **sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación.** Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social."

74. En ese sentido, aunque en la multicitada reforma constitucional de dos mil once no se cambió la redacción del precepto de la Constitución que establece el principio de relatividad de las sentencias del juicio de amparo, se considera que no puede seguir rigiendo una interpretación restrictiva del mismo. De reiterar de manera automática la valoración que se hizo de la relatividad de las sentencias en los detallados precedentes de la Novena Época, se acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo que se aludió por el Constituyente en el dos mil once.

75. Dicho de otra manera, la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once no generó una eliminación del principio de relatividad de las sentencias: la fracción II del artículo 107 constitucional dispone con toda claridad que: "las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda."¹⁷ Sin embargo, lo que sí generó es que, ante la incorporación de nuevos elementos regulativos del juicio de amparo, las reglas previstas anteriormente sobre el alcance de las sentencias deben valorarse armónicamente con todo el nuevo marco constitucional a fin de cumplimentar el objetivo plasmado expresamente por el Constituyente de que dicho medio de control pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos humanos de las personas. Siendo importante subrayar que esta cuestión ya ha sido reconocida

¹⁷ Dicho principio está recogido en el artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece que: "[l]as sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda."



previamente por este Pleno y las Salas de esta Suprema Corte; en particular, tratándose de la relación del principio de relatividad de las sentencias con la impugnación de ciertas omisiones legislativas.

76. En la **contradicción de tesis 54/2018**, fallada el diez de junio de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno se ocupó de una denuncia de contradicción entre la Primera y la Segunda Salas al resolver los amparos en revisión **1359/2015** y **1221/2016**, respectivamente. En el primer caso, la Primera Sala sostuvo que el principio de relatividad de las sentencias no podía ser utilizado como un motivo para declarar la improcedencia de un juicio de amparo donde se cuestiona una omisión legislativa absoluta del Poder Legislativo por el incumplimiento de un mandato de legislar; llegando a la conclusión de que en el caso existía una omisión legislativa inconstitucional y que debía repararse tal violación ordenando la emisión de la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional. Para la Primera Sala, tras la reforma constitucional de dos mil once, el principio de relatividad de las sentencias era objeto de una *reinterpretación*, pues si bien la sentencia concesoria de amparo debe dictarse para el efecto de que se restituyan los derechos violados únicamente de los quejosos, no es relevante para la procedencia que el fallo eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. A saber, por la relatividad de las sentencias, los Jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo; empero, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, *indirectamente* y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

77. Por su parte, en el otro recurso, la Segunda Sala determinó que se actualizaba la causal de **improcedencia** prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción II, de la Constitución Federal (invocada por las Cámaras de Diputados y Senadores), relativa a que no era posible examinar en el juicio de amparo la omisión legislativa absoluta imputada al Poder Legislativo Federal y al Congreso del Estado de Oaxaca por incumplimiento de un mandato constitucional consistente en expedir y modificar las leyes aplicables en atención al artículo 2o. constitucional. Lo anterior, porque una eventual concesión de la protección constitucional contra las omi-



siones legislativas reclamadas conllevaría efectos contrarios a tal principio de relatividad de las sentencias (el cual no fue superado con la reforma constitucional de dos mil once), ya que se obligaría al legislador a crear leyes y, con ello, se daría efectos generales a la sentencia de amparo.

78. Valorando estos asuntos, este Tribunal Pleno enfatizó que, a pesar de que con tales precedentes se daba lugar a un conflicto interpretativo (si era o no procedente un juicio de amparo en contra de omisiones legislativas absolutas atribuidas al Poder Legislativo por el incumplimiento de un deber de legislar establecido en una norma de rango constitucional), la **contradicción debía quedar sin materia**. Ello, pues aunque la Primera Sala seguía sosteniendo su postura, se advertía que con posterioridad a la denuncia, la Segunda Sala había fallado una serie de casos en los que, tácitamente, se apartó de su criterio de improcedencia en relación con el principio de relatividad.

79. En primer lugar, en sesiones de veinte de junio, veintidós de agosto y catorce de noviembre, todas de dos mil dieciocho, la Segunda Sala resolvió respectivamente los **recursos de queja 27/2018**,¹⁸ **76/2018**¹⁹ y **79/2018**.²⁰ El primero de ellos se trató de un caso en el que un Juez de Distrito había desechado de plano la demanda de amparo en la que se cuestionó la omisión del Constituyente Permanente de Oaxaca y del Congreso Estatal de modificar la Constitución Local y de crear las leyes pertinentes para atender a los mandatos de los artículos 2o., de la Constitución Federal y segundo transitorio de la reforma constitucional de catorce de agosto de dos mil uno. La Segunda Sala revocó la decisión del Juez, declarando inaplicable al caso la mencionada tesis 2a. VIII/2013 (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL

¹⁸ Por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro presidente Eduardo Medina Mora I., emitió su voto en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

¹⁹ Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

²⁰ Misma votación que el anterior.



JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."; concluyendo que no se actualizaba una causal manifiesta e indudable de improcedencia.

80. Se sostuvo que si bien el precepto 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General señala que las sentencias de amparo "sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, lo cierto es que, cuando la propia Constitución Federal es la que manda que los órganos formal o materialmente legislativos reglamenten o regulen los preceptos constitucionales, a través de las leyes ordinarias respectivas, se colige que en tales casos sería un verdadero contra sentido que se autorice y admite la violación continua y reiterada de la Norma Fundamental, pretextándose que, al conminar a las autoridades estatales a cumplir con sus débitos constitucionales de legislar para dar eficacia a la Carta Magna, a través del juicio de amparo, se "afectaría el principio de relatividad."

81. Para la Segunda Sala, *"las violaciones directas a la Constitución Federal, derivadas de la pasividad de los órganos legislativos, a los cuales el Constituyente Permanente ordenó a realizar las adecuaciones normativas necesarias para dar eficacia a los preceptos constitucionales, de manera alguna podrían estar 'autorizadas' por la propia Norma Fundamental, pretextando la supuesta vulneración al principio de 'relatividad de las sentencias' previsto en el precepto 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General."* Ello, pues *"los preceptos 1, 107, fracción II, párrafo primero, y 133 de la Constitución Federal, deben concebirse de manera conjunta, como una triada de principios –principio de interpretación más favorable para la persona, principio de relatividad y principio de supremacía constitucional–. En el entendido de que, **ante el peso de los principios de interpretación más favorable para la persona y de supremacía constitucional**, con relación al débito estatal primordial de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, **debe ceder la concepción "purista" o "absolutista" del principio de relatividad"**.*



82. Estas consideraciones fueron **reiteradas** casi textualmente en los otros recursos de queja mencionados con el objeto de revocar las determinaciones de improcedencia manifiestas e indudables dictadas por los respectivos Jueces de Distrito (dado que también se trataban de casos sobre omisiones legislativas reclamadas al Poder Legislativo por el incumplimiento de mandatos de legislar previstos en normas de rango constitucional). En el **recurso de queja 76/2018** se había impugnado en la demanda de amparo la omisión del Poder Legislativo de Coahuila de expedir la ley en materia de indemnización por actividad irregular del Estado referida en el último párrafo del actual artículo 109 de la Constitución Federal y, en el **recurso de queja 79/2019**, la quejosa había cuestionado la omisión total del Congreso de la Unión en expedir la legislación procedimental prevista en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

83. Posteriormente, el cinco de septiembre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala falló el **amparo en revisión 515/2018**,²¹ en el que al citar el aludido recurso de queja 27/2018, señaló que: "la fuerza legal de un mandato constitucional que constriñe a la reglamentación normativa de principios o reglas en leyes ordinarias para lograr su plena eficacia jurídica, no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador ordinario. Es necesario que los Jueces federales asegu-

²¹ Unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente).

Es importante resaltar que en este asunto no existió un pronunciamiento directo sobre la procedencia del amparo en contra de una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo, que haya llevado a la Sala a reflexionar sobre sus precedentes previos, ya que el aspecto de procedencia del juicio en contra de la omisión ya había sido analizado por el Tribunal Colegiado que precedió en el conocimiento del recurso de revisión. De igual manera, por lo que hace al fondo, se decidió sobreseer el caso, ya que se apreciaba la actualización de una diversa causal de improcedencia consistente en que, en el transcurso del juicio, se había emitido la ley que el quejoso reclamaba como ausente.

A idéntica conclusión llegó la propia Segunda Sala al resolver el **amparo en revisión 122/2019**. En ese caso se cuestionaba una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo Federal por el incumplimiento de un mandato constitucional relativo a aspectos laborales. El Juez de Distrito sobreseyó el asunto y, tras conocer del mismo, la Segunda Sala señaló que debía sobreseerse el asunto, ya que con posterioridad a la presentación de la demanda, el legislador había reformado diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. Consecuentemente, cesaban en sus efectos la omisión cuestionada.



ren, mediante sus fallos, la completa e íntegra observancia al principio de supremacía constitucional ante la pasividad de los órganos legislativos.". Por lo que se afirmó que "en estos casos, la eventual concesión de amparo constriñe al órgano estatal (indirectamente) a legislar en el sentido que era debido conforme a la Constitución y que fue omitido o inobservado; en otras palabras, a respetar lo ya ordenado por el Constituyente Permanente, por lo que en realidad, es la decisión del Poder Revisor de la Constitución y no los Jueces o tribunales de amparo, la que impone a los órganos estatales respectivos la obligación de legislar. Así, si los tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos son violentados, en el caso de las omisiones legislativas absolutas, para mantener la regularidad constitucional, el efecto del amparo se traduciría en constreñir a la autoridad responsable, en este caso al Congreso Local, **a que ajuste su conducta al mandato de la Constitución Federal que omite**, lo que en términos fácticos se traduce en la emisión de la legislación correspondiente".

84. Asimismo, meses más tarde, el ocho de mayo de dos mil diecinueve, al fallar el **amparo en revisión 332/2018**, la Segunda Sala se enfrentó nuevamente a un caso de omisión legislativa, en la que si bien sobreseyó en el asunto, expresó las siguientes consideraciones²² que demostraban su nueva postura sobre el principio de relatividad de las sentencias:

"Ahora bien, bien no se pasa por alto que atendiendo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como al decreto que expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama una omisión legislativa o reglamentaria, **siempre y cuando exista** un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se haya ejecutado.

"En ese tenor, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria **debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad** en cierto sentido

²² Páginas 33 a 35 del engrose.



existe, es decir, que hay un mandato de carácter general que obliga a la autoridad a expedir una norma y, en ese sentido, quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el no actuar de la autoridad.

"En atención a lo expuesto, el requisito indispensable para emprender el estudio de inconstitucionalidad de una norma por omisión legislativa es que exista un mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de una ley, dirigido al legislador, pues una ley por sí misma no puede ser irregular por lo que deje de prever.

"En ese contexto, la falta de previsión de un dispositivo que permita intervenir a la '*víctima directa o indirecta*' con el carácter de tercero en un procedimiento seguido ante la Comisión de Derechos Humanos, en el que se verifica si hubo o no violación de tales derechos hacia el denunciante, **no está avalada ni reconocida por el orden jurídico como un derecho fundamental en sí mismo y no existe un mandato constitucional específico dirigido al legislador ordinario en ese sentido.**

"Además, no existe algún instrumento internacional que obligue directamente al Estado Mexicano a que las víctimas (directas o indirectas) se apersonen a defender sus derechos en los procedimientos seguidos ante la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, por denuncias de quienes han sufrido alguna violación a sus derechos por parte de las autoridades, dado que en ese tipo de procedimientos no existe contienda entre particulares.

"En efecto, debe tomarse en cuenta que en ese tipo de procedimientos se corrobora que no existan violaciones a los derechos del denunciante (quien no propiamente es la víctima) por parte de cualquier autoridad, por lo que en ese tenor no existe contienda ni controversia jurídica alguna, pues sólo se trata de un medio de defensa de la Constitución en favor de los gobernados contra los actos de la autoridad –distinto del juicio de amparo– cuyas resoluciones denominadas recomendaciones, no tienen carácter vinculatorio contra las autoridades a quienes se dirigen, máxime que la naturaleza del procedimiento no permite que se ponderen los derechos del denunciante contra los derechos del tercero, es decir, en esos procedimientos no se dirimen controversias entre particulares.



"De ahí, que si no existe algún mandato constitucional dirigido al legislador ordinario que lo obligue a legislar en el sentido expresado, o algún instrumento jurídico diverso que así lo ordene; entonces, con el fin de no trastocar el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo, dado que no se configura alguna excepción para la procedencia del amparo indirecto contra omisiones legislativas, esta Segunda Sala considera procedente revocar la sentencia recurrida y sobreeser en el juicio, de conformidad con el artículo **107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en relación con la fracción **XXIII del artículo 61, y el diverso 73**, por surtirse el motivo establecido por el **numeral 63, fracción V**, estos últimos de la **Ley de Amparo**, respecto de la omisión legislativa reclamada por la parte quejosa."

Aplicación al caso concreto

85. Ahora bien, como se explicó, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que la regulación del juicio de amparo únicamente permite desechar de plano una demanda de amparo indirecto cuando se advierta la existencia patente y sin lugar a dudas de un motivo de improcedencia; siendo la razón principal para justificar tal determinación que, con independencia de los elementos y razones que pudieran aportarse en el juicio con posterioridad, no habría lugar por parte del juzgador para adoptar una decisión diferente, por lo que resultaría infructuoso continuar con el trámite del procedimiento constitucional.

86. En ese sentido, con base en lo argumentado hasta este momento y con fundamento en una interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones I y II, párrafo primero, de la Constitución Federal, así como de los numerales 1, fracción I, 61, fracción XXIII, 73, 77 y 113 de la Ley de Amparo vigente, este Tribunal Pleno considera que si en una demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una **omisión legislativa en sentido estricto del Poder Legislativo, no cabe invocar en un acuerdo de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la afectación al principio de relatividad de las sentencias de amparo.**

87. Más bien resultaría adecuado substanciar el procedimiento para que, entre otros aspectos, se de pie a la admisión de la demanda, se rindan los infor-



mes de las autoridades responsables y se permita el desahogo de pruebas; ya que es a partir de tal accionar que el juzgador cuenta con todos los elementos necesarios y está en aptitud para, en sentencia, valorar las circunstancias fácticas y normativas que rodean a la omisión legislativa cuestionada y dictar la resolución que corresponda.²³

88. La omisión legislativa en sentido estricto, como especie de un acto de autoridad,²⁴ no es una inacción o indebido actuar del Poder Legislativo cuya naturaleza, concurrencia e irregularidad constitucional sea autoevidente y pueda ser apreciada de la simple lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Por el contrario, este tipo de omisión surge cuando el Poder Legislativo incumple una obligación constitucional válida de legislar; por lo que para dar lugar a una sentencia estimatoria que implique una orden de legislar, se debe identificar no sólo la existencia del deber de legislar y su incumplimiento, sino también que esa omisión supone una vulneración a los derechos humanos del quejoso.²⁵

89. Así, en la etapa de valoración de la admisibilidad del juicio, un Juez no está en condiciones de suponer la viabilidad de dictar una medida legislativa

²³ Lógicamente, siempre y cuando no se actualice algún otro motivo de improcedencia en términos de la propia regulación constitucional y legal del juicio de amparo.

²⁴ Como se indicó, la fracción I del artículo 103 constitucional, tras su reforma de seis de junio de dos mil once, establece con toda claridad que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por "*normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos*" (negritas añadido). Por su parte, la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente prevé que el amparo indirecto procede contra "*actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo*". Consecuentemente, es viable concluir que la Constitución prevé de manera genérica la procedencia del juicio de amparo en contra de "omisiones de la autoridad", sin excluir a ningún tipo de omisión, ni siquiera a las atribuidas al Poder Legislativo. Además de que no se estableció constitucionalmente de manera expresa una causal de improcedencia respecto a las omisiones de este Poder. Por el contrario, como toda autoridad que se rige por el orden constitucional, el Poder Legislativo, aun cuando es elegido democráticamente, se encuentra sujeto a lo previsto en la Constitución y a las leyes que de ella emanan.

²⁵ Tal como lo hizo, por ejemplo, la Primera Sala al resolver el citado amparo en revisión 1359/2015. Como en cualquier otro juicio de amparo, para poder otorgar el amparo no basta que concurra el acto omisivo reclamado (en este caso, verificación del deber de legislar y su incumplimiento), sino que debe estar presente la violación a un derecho humano para que pueda ordenarse la restitución correspondiente (en este caso legislar) mediante la sentencia de amparo.



restitutoria de derechos como posible consecuencia de la inconstitucionalidad de la omisión reclamada; pues para llegar a tal convicción, se presupondría un examen tanto de la *pretensión* del quejoso como de la normatividad aplicable, de la real concurrencia de un deber de legislar a cargo del Poder Legislativo, del incumplimiento de ese deber y de si esa omisión generó o no una afectación a los derechos humanos del quejoso. Análisis que sobrepasa la materia de un acuerdo de trámite y que es más bien propio de una sentencia de amparo.

90. Se insiste, es doctrina consolidada de esta Corte que, ante el examen de elementos que implican y envuelven el estudio de fondo de las pretensiones del promovente del juicio, no puede hablarse de una causal manifiesta e indudable de improcedencia. Lo anterior, partiendo de la premisa de que a la luz del marco constitucional vigente en materia de amparo, no hay cabida para una interpretación restrictiva del principio de relatividad de las sentencias que tienda a frustrar el propio objeto del medio de control constitucional: la protección de todos los derechos humanos de las personas que acuden con interés jurídico o legítimo a un juicio de amparo.

VIII. DECISIÓN

91. En las relatadas condiciones, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución, el cual queda redactado con el siguiente rubro y texto:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA EN SENTIDO ESTRICTO DEL PODER LEGISLATIVO, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSAL MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CON MOTIVO DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes ejercieron su arbitrio judicial a través de ejercicios interpretativos y al resolver diversos recursos de queja dotaron de contenido normativo (gramatical y sistemáticamente) a varios preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivados de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de



junio de dos mil once, y de la Ley de Amparo vigente, a fin de valorar el alcance de las reglas procesales del juicio de amparo, lo que los llevó a confirmar o revocar las determinaciones cuestionadas de los Jueces de Distrito en relación con la procedencia del amparo indirecto promovido en contra de omisiones legislativas y el alcance del principio constitucional de relatividad de las sentencias. Así, mientras uno sostuvo que no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que pueda sustentarse en un acuerdo de trámite cuando se impugna en una demanda de amparo indirecto una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo, para el otro, bajo el mismo supuesto (impugnación en una demanda de amparo indirecto de una omisión legislativa del Poder Legislativo), surge una causal manifiesta e indudable de improcedencia que puede ser decretada en un acuerdo de trámite, toda vez que desde ese momento es notorio que la reparación de la omisión conllevaría emitir normas generales, con lo cual se trastocaría el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo.

Criterio jurídico: Si en una demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa en sentido estricto del Poder Legislativo, no cabe invocar en un acuerdo de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la afectación al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Justificación: Una interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones I y II, párrafo primero, de la Constitución General, así como 1o., fracción I, 61, fracción XXIII, 73, 77 y 113 de la Ley de Amparo, permite sostener que la omisión legislativa en sentido estricto, como especie de un acto de autoridad, no es una inacción o indebido actuar del Poder Legislativo cuya naturaleza, concurrencia e irregularidad constitucional sea autoevidente y pueda ser apreciada de la simple lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Por el contrario, este tipo de omisión surge cuando el Poder Legislativo incumple una obligación constitucional válida de legislar, por lo que para dar lugar a una sentencia estimatoria que implique una orden de legislar, se deben identificar no sólo la existencia del deber de legislar y su incumplimiento, sino también que esa omisión supone una vulneración a los derechos humanos del quejoso. Así, en la etapa de valoración de la admisibilidad del juicio, un Juez no



está en condiciones de suponer la viabilidad de dictar una medida legislativa restitutoria de derechos como posible consecuencia de la inconstitucionalidad de la omisión reclamada, pues para llegar a tal convicción, se presupondría un examen tanto de la pretensión del quejoso como de la normativa aplicable, de la real concurrencia de un deber de legislar a cargo del Poder Legislativo, del incumplimiento de ese deber y de si esa omisión generó o no una afectación a los derechos humanos del quejoso, análisis que sobrepasa la materia de un acuerdo de trámite y que es más bien propio de una sentencia de amparo. Lo anterior, partiendo de la premisa de que a la luz del marco constitucional vigente en materia de amparo, no existe cabida para una interpretación restrictiva del principio de relatividad de las sentencias que tienda a frustrar el propio objeto del medio de control constitucional: la protección de todos los derechos humanos de las personas que acuden con interés jurídico o legítimo a un juicio de amparo.

92. Esta posición interpretativa se adopta sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios que dieron origen a las sentencias contradictorias, de conformidad con el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo.

93. Finalmente, remítase el texto de la tesis jurisprudencial a que se refiere la parte final de este considerando para su publicación a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 53/2016, y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 135/2017, en los términos de lo establecido en el apartado V de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 122/2013, y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de



queja 135/2017, en los términos de lo establecido en el apartado V de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato las jurisprudencias establecidas a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su Gaceta y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes del caso, a la competencia, a la legitimación, a los criterios denunciados y a la procedencia de la contradicción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la existencia de la contradicción. Los señores Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, al estudio de fondo de la contradicción y a la decisión. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2022 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 9, con número de registro digital: 2024503.

Las tesis aisladas I.18o.A.11 K (10a.), I.18o.A.10 K (10a.) y XI.1o.A.T.33 A (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de octubre de 2016 a las 10:17 horas y 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa al amparo en revisión 961/97 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 57, con número de registro digital: 1808.

Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA SON SUSCEPTIBLES





DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 62 Y 63 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR AQUÉLLA ANTES DE SU EMISIÓN.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA AUSENCIA DE ÉSTA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

IX. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

X. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 66 AL 71 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ



COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 62, 63 Y DEL 66 AL 71 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 62, 63 Y DEL 66 AL 71 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 212/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1 DE MARZO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al uno de marzo de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Congreso del Estado de Tlaxcala.
- b) Gobernador del Estado de Tlaxcala.



Normas generales cuya invalidez se reclama:

"El capítulo VI, denominado 'De la educación indígena' –artículos 62 y 63–, así como del diverso capítulo VIII 'De la educación inclusiva' –artículos 66 a 71–, contenidos en el título tercero 'Del sistema educativo', de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 26 de mayo de 2020."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como los numerales 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La promovente considera que el capítulo VI, denominado "De la educación indígena", y el diverso capítulo VIII, denominado "De la educación inclusiva", contenidos en el título tercero "Del sistema educativo" de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

Lo anterior, toda vez que contienen disposiciones que impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, aunado a que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Por una parte, sostiene que debe declararse la inconstitucionalidad del capítulo VI del título tercero de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, en virtud de que sus disposiciones son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, al relacionarse directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que



la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, aunado a contribuir a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Afirma que el Estado se encuentra obligado a promover, respetar y proteger los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes; sin embargo, del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, no se advierte que se llevara a cabo la consulta indígena, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Considera que, si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala sobre personas indígenas podrían considerarse positivas al establecer obligaciones a cargo de las autoridades educativas, a fin de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades originarios, lo cierto es que el proceso legislativo que le dio origen no se apegó a los parámetros que exige la consulta previa en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Por otro lado, solicita que se declare la inconstitucionalidad del capítulo VIII del título tercero de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, relativo a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, en virtud de que dicho grupo no fue consultado como lo exigen los parámetros internacionales.

Sostiene que del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto por el que se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de sus representantes, no obstante que atañe a ese sector de la población al contener normas encaminadas a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Finalmente, sostiene que, si bien es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento o forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad; de una interpretación armónica



de las disposiciones internacionales de la materia, se desprende que los estándares mínimos para su realización son que debe ser previa, pública, accesible y adecuada.

Sostiene que para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, a fin de determinar los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esa materia.

Finalmente, solicita que en caso de declarar inconstitucionales las disposiciones impugnadas, los efectos de la declaratoria de invalidez se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número de expediente 212/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República, para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que de considerar que la materia del presente juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

QUINTO.—Certificación. El dieciocho de agosto de dos mil veinte, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta



Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para rendir sus informes respectivos transcurriría del diecinueve de agosto al ocho de septiembre de dos mil veinte.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Por escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de María Isabel Casas Meneses, quien se ostentó como su representante legal, rindió el informe que le fue requerido, en el que manifestó los argumentos siguientes:

En principio, señala que en la aprobación del decreto impugnado se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interior del Congreso, ambos del Estado de Tlaxcala, relativos a la presentación de la iniciativa, el turno a la Comisión correspondiente para su dictamen, la presentación del dictamen ante el Pleno del Congreso del Estado, culminando con la publicación en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Menciona que el Decreto No. 208 fue creado con estricto apego a la legalidad, toda vez que se emitió de acuerdo con las facultades otorgadas al Congreso del Estado de Tlaxcala, por los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 54, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad.

En relación con los conceptos de invalidez, sostiene que la inconstitucionalidad aducida no se actualiza, debido a que, si bien es cierto que el derecho de consulta a las comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental consagrada en el artículo 2o. de la Constitución Federal, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, también lo es que las autoridades legislativas de los Estados deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno



de los pueblos indígenas, para someter a consulta cualquier modificación a las normas generales vigentes en cualquier demarcación geográfica.

Considera que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados no implica que deba consultarles siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos para la emisión de cualquier ley o decisión administrativa.

Sostiene que en el presente caso no era necesaria una consulta previa e informada a las comunidades y pueblos indígenas, pues se trata de una facultad exclusiva del Estado para establecer las normas bajo las cuales se impartirá la educación pública obligatoria, en tanto la ley impugnada tiene como objeto regular los servicios educativos que imparten las autoridades educativas, los organismos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial en el ámbito estatal.

Asimismo, considera que no era necesaria la consulta previa al tratarse de una ley marco que cumple con el propósito de distribuir competencias entre las autoridades locales educativas, otorgando las bases para el desarrollo de los trabajos encaminados a respetar e incluir a todos aquellos que pretendan recibir la educación impartida por el Estado, o por alguna de las instituciones privadas autorizadas para tal efecto.

Estima que debe declararse la validez de las normas impugnadas en virtud de que no se contraponen con lo dispuesto por el artículo 2o. constitucional, ni con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, pues si bien 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 que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, ello no significa que el Estado deba consultarlos siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos, incluso, para la emisión de cualquier ley o decisión administrativa.

Considera que no es factible declarar la invalidez de las porciones normativas cuestionadas, pues ello implicaría anular disposiciones cuya finalidad se



encamina a establecer beneficios a favor de las personas con discapacidad, lo cual podría afectar el derecho a la igualdad.

Aunado a que estima que debe atenderse al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2, de manera que no resulta factible exigir al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala efectuar una consulta previa a la población indígena y a las personas con discapacidad, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.

Finalmente, sostiene que las disposiciones impugnadas no resultan inconstitucionales ya que su emisión tuvo como finalidad cumplir con el mandato expreso previsto en el artículo sexto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, esto es, la armonización de las legislaciones locales con la Ley General de Educación.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Mediante oficio presentado el veinticinco de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, quien se ostentó como consejero jurídico, rindió el informe que le fue requerido, manifestando, en esencia, los argumentos siguientes:

Considera que si bien es cierto que el gobernador del Estado de Tlaxcala hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Política local, los actos de sanción y publicación del decreto impugnado no deben considerarse carentes de fundamentación y motivación, ni puede considerarse que son arbitrarios.

Lo anterior, en virtud de que no se trata de actos de autoridad aislados, sino que forman parte de la fase final del proceso legislativo que culminó con el acto mediante el cual el Ejecutivo Estatal lo da a conocer a los habitantes a través del órgano masivo de difusión oficial. De ahí que su intervención permite que la norma jurídica adquiriera plena validez.

En ese sentido, estima que por lo que respecta a las atribuciones e intervención del Poder Ejecutivo, en el proceso legislativo de creación de la norma impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debe declararse



su constitucionalidad, en virtud de que no transgrede alguna disposición de la Norma Fundamental.

OCTAVO.—**Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala formularon los alegatos que estimaron convenientes.

NOVENO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación

¹ **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."

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

³ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ **"Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, publicada mediante Decreto No. 208 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

TERCERO.—Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ los promoventes deben comparecer a juicio por

⁵ Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados



conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ confiere al presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

En el presente asunto la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación indígena e inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁶ "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."



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

Sin embargo, en el caso, del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia, tampoco esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que debe declararse la invalidez del capítulo VI denominado "De la educación indígena", así como del diverso capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva" previstos en el título tercero "Del Sistema Educativo", de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o



reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁷ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el

⁷ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,⁸ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁹ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹⁰ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de

⁸ Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁰ Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones



la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afro mexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,¹¹ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**,¹² se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

¹² Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que



Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**,¹³ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afro-mexicanas del Estado de Guerrero.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades

reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹³ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



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.

2. **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.

3. **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,¹⁴ 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 podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

¹⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.



Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

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

Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁶ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad

¹⁵ "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:

"...

"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."

¹⁶ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así



es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁷ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como

como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

¹⁷ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer 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.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, 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 los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse 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 braille 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, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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 en ésta como durante el proceso legislativo.



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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone 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.

- **Transparente.** 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.

Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación 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.



De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁸ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 208, por medio del cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, a saber, el capítulo VI, denominado "De la educación indígena", así como el diverso capítulo VIII, denominado "De la educación inclusiva", contenidos en el título tercero "Del sistema educativo", porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

"Capítulo VI
"De la educación indígena

"Artículo 62. Es responsabilidad de las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. De igual manera facilitará el conocimiento aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escritura indígena, así como de las lenguas indígenas, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas

¹⁸ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



indígenas de la entidad, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado."

"Artículo 63. La autoridad educativa consultará de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

"Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio del Estado;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;



"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo VIII

"De la educación inclusiva

"Artículo 66. La educación inclusiva es el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a los intereses, habilidades, necesidades, características, estilos y capacidades de aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes."

"Artículo 67. Las autoridades educativas asegurarán la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, favoreciendo el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, por lo cual buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;



"II. Brindar atención educativa interdisciplinaria que propicie la integración de individuos con discapacidad a los planteles de educación básica regular;

"III. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos, la creatividad y la inteligencia de los educandos con aptitudes sobresalientes;

"IV. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"V. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, procurando la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva;

"VI. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación;

"VII. Orientar a los padres o tutores, a los maestros y al personal de escuelas de educación básica y media superior que integran y enseñan a alumnos con necesidades educativas especiales;

"VIII. Para la atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para los métodos pedagógicos y mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación media básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia; y,

"IX. La educación especial deberá incorporar los principios de inclusión e igualdad sustantiva.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la autoridad educativa a fin de homologar criterios para la



atención, evaluación, acreditación y certificación dirigidos a alumnos con capacidad y aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. Las autoridades educativas promoverán y proporcionarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad, así como la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior."

"Artículo 69. Conforme a la presente ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos en circunstancias especiales o que enfrenten problemas para el aprendizaje y la participación.

"La autoridad educativa, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la secretaría, para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género, por lo que se realizará lo siguiente:

"I. Impartir educación especial de acuerdo a las condiciones que sean necesarias, previo análisis, valoración y decisión por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y capacitado, derivado de una condición de salud que garantice el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Procurar establecer formatos accesibles que ayuden a prestar educación especial, cuidando, en la medida de lo posible, la incorporación a los servicios educativos, sin que se cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Ofrecer y prestar educación especial que apoye a los educandos que tengan alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;



"IV. Formar un sistema que diagnostique tempranamente y con atención especializada la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación de los estudiantes;

"V. Fortalecer y garantizar la formación de todo el personal docente en el Estado para que contribuyan a identificar y eliminar las barreras de aprendizaje y la participación, así como (sic) se presten los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Impulsar actitudes, prácticas y políticas incluyentes para eliminar las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La autoridad educativa se sujetará a los lineamientos que emita la secretaría en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 70. Para garantizar la educación inclusiva y para personas con discapacidad, la autoridad educativa ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes, los modos y medios de comunicación más apropiados, a las necesidades de cada persona y en entornos que les permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;



"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 71. Con base al sistema educativo estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Tlaxcala, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala y en las demás normas aplicables."

De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de los habitantes del Estado de Tlaxcala, disposiciones que incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva.¹⁹

De conformidad con el capítulo VI de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, se advierte que regula las cuestiones relacionadas con la educación indígena entendida como aquella que debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además, deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado, en términos del artículo 62 de la ley impugnada.

Por su parte, en el artículo 63 de la ley referida se prevén las medidas que deben tomar en consideración las autoridades educativas para garantizar

¹⁹ **Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala**

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley garantizan el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que México sea Parte, la ley general, y en la Constitución Local, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas.

"La presente ley tendrá por objeto regular los servicios educativos que impartan las autoridades educativas, los organismos públicos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en el ámbito estatal.

"Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Tlaxcala.

"El Estado tendrá la rectoría del servicio público educativo en términos de la Constitución Federal."



el derecho a la educación de las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Tlaxcala, a saber, fortalecer las escuelas de educación indígena, desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural, elaborar materiales educativos en las diversas lenguas del territorio del Estado, fortalecer las instituciones públicas de formación docente e impulsar programas de formación y actualización de maestros en las lenguas de las regiones correspondientes, así como crear mecanismos para incentivar el acceso, permanencia y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

Por su parte, en el capítulo VIII se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación, en términos de lo previsto en el artículo 66 de la legislación combatida.

Mientras que los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala prevén las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas, a fin de asegurar la educación inclusiva y favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes que se encuentran excluidos, marginados o en riesgo de estarlo por su condición de discapacidad.

Asimismo, las acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversas, en un contexto educativo incluyente.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Tlaxcala estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.



Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

Ahora bien, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

- Luz Vera Díaz, en su carácter de diputada de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, presentó la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

- Asimismo, Marco Antonio Mena Rodríguez, en su carácter de gobernador del Estado de Tlaxcala, presentó iniciativa de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

- La iniciativa presentada por la diputada fue turnada para su dictamen a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, así como a la de Puntos



Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala. Por su parte, de la iniciativa presentada por el gobernador, se dio cuenta durante la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil veinte.

- En sesión de las Comisiones Unidas celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y la de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos previa lectura del dictamen con proyecto de ley, derivado del expediente parlamentario LXIII017/2020, y tomando en consideración las propuestas de diversos diputados, así como la realización de la mesa de trabajo con el secretario de Educación Pública y el consejero jurídico del Gobierno del Estado, aprobó el dictamen de mérito.

- En sesión extraordinaria pública electrónica celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veinte, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, previa lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala y aprobado el trámite de dispensa de segunda lectura, aprobó en lo general y en lo particular el dictamen referido, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondientes.

- El veintiséis de mayo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial No. Extraordinario el Decreto No. 208, por el que se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues sólo consistió en la presentación de las iniciativas por parte del gobernador del Estado y la diputada del Partido Encuentro Social, su turno a las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 62 y 63, y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.



No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional el argumento del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala formulado al rendir su informe en el sentido de que la emisión de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala era ineludible, en virtud de que el artículo sexto transitorio de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, estableció que dentro de los ciento ochenta días siguientes a su entrada en vigor, las Legislaturas Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, debían armonizar su marco jurídico a la referida ley general; de tal manera que la emisión de los preceptos impugnados tuvo como finalidad cumplir con un mandato de armonización.

Lo anterior sobre la base de que es criterio de este tribunal que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general relevará al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

En el caso, el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con la ley impugnada del Estado de Tlaxcala, evidencia que aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, no se trata de una réplica, pues, por mencionar un supuesto, a diferencia de la ley general, la legislación local en materia educativa prevé en el artículo 12 que, tratándose de personas con características especiales que no puedan ser atendidas por el sistema escolarizado convencional, la secretaría instrumentará modelos educativos complementarios o suplementarios que permitan ofrecer servicios educativos a habitantes de localidades pequeñas o dispersas; niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes; que han desertado o no han tenido acceso a la educación obligatoria; con



requerimientos de educación especial; indígenas, y niñas, niños y adolescentes en situación hospitalaria.

En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las comunidades indígenas y con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

En el mismo orden, tampoco es obstáculo a la determinación de este tribunal el argumento del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala formulado en el sentido de que debe atenderse al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, de manera que no resultaba factible exigir al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala efectuar una consulta previa a la población indígena y a las personas con discapacidad, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.

Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un



procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.²⁰

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional

²⁰ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, esto es, únicamente del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63; así como del capítulo VIII "De la educación inclusiva", que abarca los diversos 66 a 71 de la ley impugnada.

Para la mayoría de los integrantes de este Pleno, no cualquier medida legislativa que tenga vinculación con los pueblos y comunidades indígenas o con las personas con discapacidad exige la consulta previa, porque en el supuesto del primer grupo, sólo deberán consultarse aquellas normas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos. Por su parte, tratándose de personas con discapacidad, la consulta debe practicarse cuando las disposiciones impugnadas tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con ellos.

Efectivamente, existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2o. de la Constitución Federal²¹ y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT²² obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, "*cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente*".²³

La Suprema Corte ha sostenido que el artículo 1o. de la Constitución General y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT forman parte del parámetro de regularidad constitucional e imponen, por sí mismos, toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio. Así, ha concluido

²¹ Véase *supra* nota 40.

²² Véase *supra* nota 41.

²³ Controversia constitucional 32/2012, pág. 72.



que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales están obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Por su parte, en relación con la consulta a personas con discapacidad, este tribunal ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan "decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" en el sentido del artículo 4.3 de la Convención. En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas.

Al respecto, este tribunal ha retomado en buena medida la interpretación realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con el artículo 4.3 de la Convención para efectos del ámbito interno mexicano, específicamente, en relación con la porción normativa "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", respecto de la que el comité sostuvo que esta expresión "abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad".²⁴

Así, al menos desde que el comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre

²⁴ Véase la Observación General Núm. 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, aprobada por el comité en su vigésimo periodo de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, página 6, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.



estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población.

La condición de aplicación relevante es que en el procedimiento legislativo se discuta y eventualmente se apruebe una medida que reglamente una actividad relacionada con dichos intereses y/o derechos de estos colectivos.

Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva. Así sucedió al resolver las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,²⁵ 41/2018²⁶ y 123/2020,²⁷ cuando se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,²⁸ la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

Por el contrario, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo

²⁵ Fallada en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

²⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ Fallada el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁸ Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.



resolvió, por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019,²⁹ en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019,³⁰ en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

Sin embargo, una evolución del criterio de este Tribunal Constitucional permite sostener que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

La determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad, que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.

Esta determinación, que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general,

²⁹ Resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

³⁰ Fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite legislativo".



estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

En el asunto que se resuelve, es claro que sólo se impugnaron los capítulos VI y VIII de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, en los que el legislador local reguló la educación indígena y la inclusiva; sin embargo, la determinación de invalidar parcialmente la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva y más importante: la ley tiene un ámbito material y personal más amplio, que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

Efectivamente, la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala se emitió en cumplimiento al deber de armonización del marco jurídico en la entidad en materia educativa, establecido por el legislador federal en el artículo sexto del régimen transitorio de la Ley General de Educación,³¹ publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

Así, la legislación local tiene como objeto garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3o. de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es Parte, la mencionada ley general y la Constitución de la entidad; así como regular los servicios educativos que impartan las autoridades en la materia, los organismos públicos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en todo el Estado de Tlaxcala.³²

³¹ Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

"Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."

³² Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley garantizan el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que México sea Parte, la ley general, y en la Constitución Local, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas.



En ese sentido, en el asunto en concreto, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, debido a que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

Esta evolución del criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Tlaxcala.

Con base en estas consideraciones, se determina la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

SEXTO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³³ las sentencias dictadas en acciones de inconstitu-

"La presente ley tendrá por objeto regular los servicios educativos que impartan las autoridades educativas, los organismos públicos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en el ámbito estatal.

"Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Tlaxcala.

"El Estado tendrá la rectoría del servicio público educativo en términos de la Constitución Federal."

³³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...



cionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

1. Preceptos declarados inválidos. Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

2. Efectos específicos de la declaración de invalidez. Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a la jurisprudencia P/J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA

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

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

³³ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.³⁴

En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de

³⁴ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes³⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,³⁶ 81/2018 y 201/2020,³⁷ e incluso, de ciento ochenta días naturales para

³⁵ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

³⁶ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

³⁷ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Indicándose que: "La declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, COVID 19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."



el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,³⁸ lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, relativos a sus capítulos *VI De la educación indígena* y *VIII De la educación inclusiva*, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado Tlaxcala cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad.

Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Tlaxcala. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Tlaxcala, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes cumpliendo con los parámetros esta-

³⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.



blecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Tlaxcala³⁹ para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del

³⁹ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó: "Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete."



Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Con-



greso del Estado de Tlaxcala, obligándolo a que, dentro de dicho plazo, consulte a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad con los parámetros establecidos en esta resolución y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva, en la inteligencia de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

En las sesiones celebradas el veinticinco de febrero y el primero de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 62 y 63 correspondientes al capítulo VI "De la educación indígena", y los artículos 66 a 71 del capítulo VIII "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los capítulos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia fue resultado de una construcción colectiva del Tribunal Pleno, tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada de las normas.

Comentarios previos a la exposición de la concurrencia

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado, y la discusión de esta acción de inconstitucionalidad 212/2020 marcó un parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.

a) Criterio anterior del Tribunal Pleno

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012¹ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,² respec-

¹ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, Ministro Franco González Salas.



tivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el diverso 1o., de la Constitución Política del País,³ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre

El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

² Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El Tribunal Pleno, concluyó que, en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

³ **"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. ..."

"Artículo 2o. ...

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

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

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

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comuni-



Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁴ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

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

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

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

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

tarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

⁴ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"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." *El sombreado y las negritas son propias.

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁵ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del País no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁶ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con

⁵ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.

⁶ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) 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 (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"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 (sic) **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." *El sombreado y las negritas son propias.

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁷ en 2016, la Suprema Corte determinó que la consulta previa es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, y que es exigible cuando los temas que se estén legislando, ya sean políticas públicas, acciones, derechos, obligaciones, incidan en los intereses o derechos de esos grupos.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la participación de las organi-

⁷ *Supra* nota 2.



zaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del País, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;⁸ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,⁹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas

⁸ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "*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.*"

⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



en el Estado de Nuevo León.¹⁰ Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, y si no contiene mecanismos gravosos, si no parte de suposiciones que buscan erradicar, o si prevé procesos realmente integradores.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de hacer mención de algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,¹¹ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley. También podemos contar como ejemplo a la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹² La norma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que una mayoría de nosotros consideró que no se impactaban los derechos de este grupo social porque no estaba dirigido a éste. La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta indígena y a personas con discapacidad respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social y que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹³ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno consideró que no era necesario consultar.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este

¹¹ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Ministra Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹² Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹³ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁴ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional, porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

b) Variación del criterio del Tribunal Pleno

Antes de la presente acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁵ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

¹⁴ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Ministra Esquivel Mossa.

¹⁵ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en una acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En esta acción de inconstitucionalidad el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en este caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio.

Es cierto que en este caso la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática.



tica. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; si como derecho humano, también, por su transversalidad.

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Federal es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, logró conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas,



así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁶

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en esta ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁷ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos vulnerables, que se reformen.

Reflexiones que motivan el voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 212/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de volver a reflexionar en torno al parámetro convencional sobre la necesidad de la consulta y sus alcances: el Convenio de la OIT dispone que la consulta ha de ser "*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; en tanto que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que éstas deberán ser consultadas "*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*".

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre

¹⁶ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."

¹⁷ En su antepenúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



pueblos indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa Convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados,



correspondientes al capítulo VI ("De la educación indígena") integrado por los preceptos 62 y 63,¹⁸ y al capítulo VIII ("De la educación inclusiva") compuesto por los numerales 66, 67, 68, 69, 70 y 71¹⁹ de la ley educativa de Tlaxcala,

¹⁸ **Artículo 62.** Es responsabilidad de las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. De igual manera facilitará el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escritura indígena, así como de las lenguas indígenas, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas de la entidad, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado."

Artículo 63. La autoridad educativa consultará de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

"Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio del Estado;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

¹⁹ **Artículo 66.** La educación inclusiva es el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a los intereses, habilidades, necesidades, características, estilos y capacidades de aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes."



contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

"Artículo 67. Las autoridades educativas asegurarán la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, favoreciendo el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, por lo cual buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Brindar atención educativa interdisciplinaria que propicie la integración de individuos con discapacidad a los planteles de educación básica regular;

"III. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos, la creatividad y la inteligencia de los educandos con aptitudes sobresalientes;

"IV. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"V. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, procurando la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva;

"VI. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación;

"VII. Orientar a los padres o tutores, a los maestros y al personal de escuelas de educación básica y media superior que integran y enseñan a alumnos con necesidades educativas especiales;

"VIII. Para la atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para los métodos pedagógicos y mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación media básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia; y,

"IX. La educación especial deberá incorporar los principios de inclusión e igualdad sustantiva.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la autoridad educativa a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación dirigidos a alumnos con capacidad y aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. Las autoridades educativas promoverán y proporcionarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad, así como la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior."

"Artículo 69. Conforme a la presente ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos en circunstancias especiales o que enfrenten problemas para el aprendizaje y la participación.

"La autoridad educativa, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la secretaría, para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género, por lo que se realizará lo siguiente:



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo

"I. Impartir educación especial de acuerdo a las condiciones que sean necesarias, previo análisis, valoración y decisión por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y capacitado, derivado de una condición de salud que garantice el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Procurar establecer formatos accesibles que ayuden a prestar educación especial, cuidando, en la medida de lo posible, la incorporación a los servicios educativos, sin que se cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Ofrecer y prestar educación especial que apoye a los educandos que tengan alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Formar un sistema que diagnostique tempranamente y con atención especializada la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación de los estudiantes;

"V. Fortalecer y garantizar la formación de todo el personal docente en el Estado para que contribuyan a identificar y eliminar las barreras de aprendizaje y la participación, así como se presten los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Impulsar actitudes, prácticas y políticas incluyentes para eliminar las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La autoridad educativa se sujetará a los lineamientos que emita la secretaría en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 70. Para garantizar la educación inclusiva y para personas con discapacidad, la autoridad educativa ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes, los modos y medios de comunicación más apropiados, a las necesidades de cada persona y en entornos que les permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 71. Con base al sistema educativo estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Tlaxcala, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala y en las demás normas aplicables."

²⁰ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una



estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos vulnerables. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

El papel de la Suprema Corte en estos supuestos debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean el caso concreto y sobre todo en cuanto a la

norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos vulnerables, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos son responsables con lo mandatado y solidarios con los grupos vulnerables. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el uno de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y a personas con discapacidad.

2. Si bien compartí las declaratorias de invalidez y la mayoría de los efectos propuestos, difiero únicamente de la prórroga en el surtimiento de los efectos.

I. Razones de la mayoría

3. El Pleno declaró la invalidez de los artículos precisados de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, derivado de que regulaban cuestiones atinentes a la educación indígena e inclusiva, sin que del proceso legislativo se advirtiera que se hubieren llevado a cabo las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ni a personas con discapacidad, transgrediendo así lo dispuesto en los artículos 2o. de la Constitución Federal, 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. En cuanto a los efectos, la mayoría consideró que la declaratoria de invalidez de los artículos se postergara por dieciocho meses, con el objeto de que la regulación respectiva continuara vigente en tanto el Congreso del Estado de Tlaxcala desarrollara las consultas correspondientes con un carácter abierto, es decir, que no se limitaran a las disposiciones invalidadas. Se consideró que dicho plazo permitía que no se privara a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas.



II. Razones de la concurrencia

5. Si bien concuerdo con las declaraciones de invalidez por ausencia de consulta a pueblos y comunidades indígenas y a personas con discapacidad, así como los efectos vinculantes al Congreso del Estado de Tlaxcala, no comparto la prórroga en el surtimiento de efectos.
6. Como lo he manifestado en precedentes,¹ considero que una vez que el Tribunal Pleno invalida una disposición por ausencia de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, lo hace en el entendido de que existe una obligación internacional para darles voz y voto a las personas interesadas y sobre las cuales se regula. Además, lo hace asumiendo que son ellas las únicas capaces de definir sus necesidades.
7. Por ello, si la obligación de consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas, y a las personas con discapacidad, viene dada convencionalmente y en ella subyace la convicción de que ambos grupos deben participar en la definición de sus propias necesidades, considero que, *a priori* y sin consulta, no se pueden tomar en cuenta objetivamente los posibles efectos benéficos de esta ley inconventional, y nuevamente, se invisibiliza a los interesados.
8. No paso por alto que en la sentencia únicamente se establece que la ley impugnada tiene posibles efectos benéficos, con lo que se pretende evitar juzgar de antemano, sin tomar en cuenta la opinión de las comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad, si la ley realmente las beneficia. Sin embargo, diferir los efectos de la declaratoria de invalidez para evitar que se prive a los interesados de efectos benéficos únicamente tiene sentido si éstos son mayores a los efectos perjudiciales de la ley impugnada. Para realizar este balance es insuficiente señalar que podrían existir efectos benéficos y perjudiciales, ya que necesariamente se requiere realizar un cálculo de éstos y, como ya se mencionó, ello no puede hacerse sin tomar en cuenta la opinión informada de los interesados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 1/2017 y 68/2018, resueltas el primero de octubre de dos mil diecinueve y veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, respectivamente.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 212/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones contenidas en los capítulos VI, denominado "De la educación indígena" y VIII, denominado "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala,¹

¹ **Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala**

"Artículo 62. Es responsabilidad de las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. De igual manera facilitará el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escritura indígena, así como de las lenguas indígenas, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas de la entidad, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado."

"Artículo 63. La autoridad educativa consultará de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

"Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio del Estado;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,



expedida mediante Decreto No. 208, publicado el veintiséis de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

Artículo 66. La educación inclusiva es el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a los intereses, habilidades, necesidades, características, estilos y capacidades de aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes."

Artículo 67. Las autoridades educativas asegurarán la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, favoreciendo el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, por lo cual buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Brindar atención educativa interdisciplinaria que propicie la integración de individuos con discapacidad a los planteles de educación básica regular;

"III. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos, la creatividad y la inteligencia de los educandos con aptitudes sobresalientes;

"IV. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"V. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, procurando la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva;

"VI. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación;

"VII. Orientar a los padres o tutores, a los maestros y al personal de escuelas de educación básica y media superior que integran y enseñan a alumnos con necesidades educativas especiales;

"VIII. Para la atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para los métodos pedagógicos y mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación media básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia; y,

"IX. La educación especial deberá incorporar los principios de inclusión e igualdad sustantiva.



"Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la autoridad educativa a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación dirigidos a alumnos con capacidad y aptitudes sobresalientes."

Artículo 68. Las autoridades educativas promoverán y proporcionarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad, así como la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior."

Artículo 69. Conforme a la presente ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos en circunstancias especiales o que enfrenten problemas para el aprendizaje y la participación.

"La autoridad educativa, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la secretaría, para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género, por lo que se realizará lo siguiente:

"I. Impartir educación especial de acuerdo a las condiciones que sean necesarias, previo análisis, valoración y decisión por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y capacitado, derivado de una condición de salud que garantice el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Procurar establecer formatos accesibles que ayuden a prestar educación especial, cuidando, en la medida de lo posible, la incorporación a los servicios educativos, sin que se cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Ofrecer y prestar educación especial que apoye a los educandos que tengan alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Formar un sistema que diagnostique tempranamente y con atención especializada la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación de los estudiantes;

"V. Fortalecer y garantizar la formación de todo el personal docente en el Estado para que contribuyan a identificar y eliminar las barreras de aprendizaje y la participación, así como se presten los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Impulsar actitudes, prácticas y políticas incluyentes para eliminar las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La autoridad educativa se sujetará a los lineamientos que emita la secretaría en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

Artículo 70. Para garantizar la educación inclusiva y para personas con discapacidad, la autoridad educativa ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes, los modos y medios de comunicación más apropiados, a las necesidades de cada persona y en entornos que les permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;



La relevancia de este fallo radica en que constituye una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas,² se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,
"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 71. Con base al Sistema Educativo Estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Tlaxcala, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala y en las demás normas aplicables."

² Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).



A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.³ Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los Casos de "*Pueblo de Saramaka Vs. Surinam*" de 28 de noviembre de 2007, y "*Yatama Vs. Nicaragua*", de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.⁴

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁵

³ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "*Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*", "*Pueblo Saramaka Vs. Surinam*", "*Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras*", y "*Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras*"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

⁴ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁵ Informe A/HRC/12/34, supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del



(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁶ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁷

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁸

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁶ *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

⁷ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (Véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).

⁸ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.



(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses." (énfasis añadido)⁹

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.¹⁰

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del capítulo VI, "*De la educación indígena*" en el título tercero, "*Del sistema educativo*" de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance

⁹ Informe A/HRC/12/34, supra nota 15, párr. 45.

¹⁰ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136.



amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que: "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.*"

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.*** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹¹

¹¹ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado."



En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el relator especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹² los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹³ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁴

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁵

3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁶

El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹² Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18.

¹³ Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134.

¹⁴ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 20.

¹⁵ Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 90.

¹⁶ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.



4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.

Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁷

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁸

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."¹⁹

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,²⁰ en la que se

¹⁷ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párrs. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

¹⁸ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párrs. 79, 95 y 105.

¹⁹ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta 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."

²⁰ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".



señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.**²¹

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6 a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

²¹ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto de 2000, considerando 7o.



"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

- "1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- "2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Nota: La tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en la *Gaceta del Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 212/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, determinó la invalidez de los artículos 62 y 63



(capítulo IV denominado "De la educación indígena") y los artículos 66 a 71 (capítulo VIII, denominado "De la educación inclusiva") de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala. Lo anterior por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso Local no realizó las consultas dirigidas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas.

2. Si bien voté a favor de la propuesta, mediante este voto concurrente quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos.¹
3. El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las Legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia;² o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;³ o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.⁴

¹ Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

² **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, fallada el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

Acción de inconstitucionalidad 123/2020, fallada el 23 de febrero de 2021 bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

³ **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, fallada el 5 de diciembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Por mayoría de 9 votos se determinó la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que, en resumen, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente



4. Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno –e inclusive en ocasiones por unanimidad– ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la regula integralmente.⁵ Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los preceptos de una ley se refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública

no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

El Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta indígena deben ser flexibles, pero observar como mínimo, las siguientes características y fases:

I. 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.

II. 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.

III. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

IV. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.

Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, fallada el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Por mayoría de nueve votos se determinó la invalidez del Decreto 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Lo anterior por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.



estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas.⁶

5. Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las Legislaturas, aun y cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento. Yo he votado con este criterio; sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del Tribunal Pleno, se ha desestimado ese argumento.⁷

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, fallada el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En el proyecto se proponía establecer, que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada (Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios), se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno no resultaba obligatorio realizarla. Una mayoría de seis Ministros (conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea) votó por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán consideraron que no era necesaria la consulta referida.

Acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el 12 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En el proyecto se proponía declarar la invalidez de la Ley Número 248 de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al consi-



6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala relativos a la educación indígena y a la educación inclusiva. Una vez debatido el asunto por el Tribunal Pleno, aun cuando la legislación no regula integral o específicamente la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afro mexicanas, se logró unificar el criterio en torno a la invalidez de los capítulos específicamente impugnados por la accionante –y no de todo el ordenamiento en su integridad–. Se estimó que el vicio de invalidez no tenía el potencial de invalidar toda la ley por lo que ésta fue declarada inconstitucional sólo de manera parcial. Adicionalmente, en los efectos se precisó que la sentencia vincula al Congreso Estatal en el sentido que deberá realizar las consultas en relación con toda la ley y no únicamente sobre las normas estimadas inválidas.
7. Así, mi voto fue en el sentido ya referido en vista de la urgente necesidad de generar consensos pues, como ya señalé, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos.
8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afro mexicanas y personas con discapacidad. En consecuencia, era preponderante que se lograra activar el derecho a la consulta a fin de que, en una construcción dialógica y participativa, sean estos grupos quienes señalen qué es lo que más les beneficia.
9. El derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas –conforme a los artículos 2o. y 3o. constitucional– debe garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural. Lo cual va en estrecha relación con el deber de preservar el uso de las lenguas indígenas como elemento identitario fundamental y el reconocimiento de la diversidad cultural.

derar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad, así como a comunidades indígenas y afro mexicanas toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptible de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron a favor del deber del legislativo de realizar las consultas. Sin embargo, se desestimó el argumento por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat así como los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



10. El derecho a la educación, en el contexto de la educación indígena, tiene una dimensión colectiva muy relevante que permite a las comunidades indígenas –como sujeto colectivo– preservar su identidad cultural mediante un modelo de educación que sea capaz de responder a las diversas manifestaciones culturales, usos, creencias, costumbres y formas de vida de la comunidad.
11. El *relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ha señalado que el derecho a la educación es clave para que millones de indígenas en todo el mundo no sólo puedan salir de la exclusión y discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.⁸ Destacó que la principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante.⁹
12. Por ello, las propuestas interculturales buscan tender puentes que permitan reformular las posiciones de cada uno en la estructura social, establecidas a través de procesos históricos; además de mirar la relación de la diferencia cultural con la desigualdad.¹⁰ La educación intercultural es un diálogo entre diferentes culturas, idiomas y conceptos del conocimiento en el que se respetan sin discriminación alguna los derechos y las necesidades de los diversos grupos de población en materia de educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha reconocido la educación intercultural como medio para promover el respeto de la diversidad cultural y lingüística, fomentar el entendimiento entre los distintos grupos de población y erradicar el racismo.¹¹
13. La educación indígena –con las características de ser intercultural y bilingüe– es un medio para preservar la vida de la misma comunidad, pues una educación ajena a sus tradiciones implica la transformación y destrucción de su identi-

⁸ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr. 14.

⁹ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr. 41.

¹⁰ Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Pág. 28

¹¹ King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Pág. 28



dad. Así, el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural implica aceptar la multiplicidad de formas de vida y comprensión del mundo diferente a la cultura occidental.¹²

14. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24,¹³ y dispone que el mismo se debe hacer efectivo sin discrimi-

¹² Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

¹³ **Artículo 24. Educación**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

"a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;

"b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;

"c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

"2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

"a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

"b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

"c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

"d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;

"e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

"3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

"a) Facilitar el aprendizaje del braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y –20– habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;

"b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

"c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.



minación, sobre la base de la igualdad de oportunidades asegurando un sistema inclusivo.

15. En la Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacó que: "la educación es fundamental para la efectividad plena de otros derechos ... La educación inclusiva debe basarse en la creación de entornos inclusivos en toda sociedad. Esto requerirá la aprobación del modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos ...".¹⁴ Además, el Comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
16. Así, el derecho a la consulta permitirá a estos grupos colocar diversas preocupaciones y exigir determinadas medidas a fin de lograr que el derecho a la educación incorpore miradas diferenciadas para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como personas con discapacidad.

*
* * *

17. Finalmente, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

"5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad."

¹⁴ Observación general número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, 47 Y 48 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR LA CONSULTA ANTES DE SU EMISIÓN.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU AUSENCIA DE ÉSTA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE



TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

IX. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. ESTOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

X. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE, ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51 A 56 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, 47 Y 48, ASÍ COMO DEL 51 AL 56 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, 47 Y 48, ASÍ COMO DEL 51 AL 56 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2020 Y SU ACUMULADA 186/2020. DIVERSOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE PUEBLA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS; para resolver la acción de inconstitucionalidad **131/2020** y su acumulada **186/2020**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Mediante escritos presentados el veintiséis de junio¹ y tres de agosto,² ambos de dos mil veinte, un total de trece³ integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y la presidenta⁴ de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

2. 1.1. **Poderes demandados:**

Órgano Legislativo que emitió las normas generales impugnadas:

- **Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.**

¹ A través del sistema electrónico de este Alto Tribunal.

² En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

³ Héctor Eduardo Alonso Granados, Javier Casique Zarate, Raúl Espinoza Martínez, José Juan Espinosa Torres, Alejandra Guadalupe Esquitín Lastiri, María del Rocío García Olmedo, Josefina García Hernández, Uruviel González Vieyra, Nibardo Hernández Sánchez, Gabriel Oswaldo Jiménez López, Nancy Jiménez Morales, Carlos Alberto Morales Álvarez y Mónica Rodríguez Della Vecchia.

⁴ María del Rosario Piedra Ibarra.

**Órgano Ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:**

- **Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.**

3. 1.2. Normas generales impugnadas:

Ordenamiento	Artículos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla. 	<p>Capítulos VI "De la educación indígena" (artículos 46 a 48).</p> <p>Capítulo VII "De la educación inclusiva" (artículos 51 a 56) de la referida ley.⁵</p>

4. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** Los accionantes estimaron vulnerados los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

Instrumento normativo	13 Diputados	CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	• 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 14, 16, 27, 31 y 133.	• 1o., 2o. y 3o.
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.		• 4o., 5o., 6o., 7o. y 8o.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.		• 1o. y 4.3.

5. Por cuanto se refiere a los derechos humanos que se estimaron vulnerados, se señalaron los siguientes:

⁵ La demanda formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo reclamó los capítulos VI "De la educación indígena" (artículos 46 a 48) y VII "De la educación inclusiva" (artículos 51 a 56) de la referida ley. Por su parte, los diputados accionantes, reclamaron también otros preceptos.



Derecho humano	13 Diputados ⁶	CNDH ⁷
Derecho humano a la educación.	✓	✓
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.	✓	✓

6. TERCERO.—**Registro, turno y desechamiento de la demanda promovida por diversos diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla.** Mediante Acuerdo de treinta de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **131/2020** y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

7. Previo el desahogo de dos requerimientos, el Ministro instructor, por acuerdo dictado el diecisiete de julio de dos mil veinte, determinó *desechar de plano* la demanda al existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.⁸

8. CUARTO.—**Registro, turno y admisión de la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Mediante Acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Máximo Tribunal registró el expediente con el número 186/2020 y ordenó el turno, por acumulación a la diversa acción de inconstitucionalidad 131/2020, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

⁶ No se incluyó apartado específico en la demanda, pero de su lectura integral se desprende que se estimaron vulnerados similares derechos a los expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁸ El escrito inicial únicamente se firmó por trece de los cuarenta y un diputados, lo que representa el 31.70% de los integrantes de la Legislatura, sin reunirse el requisito de legitimación requerido del 33%.



9. Por diverso proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Puebla, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

10. QUINTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda los siguientes argumentos:

ÚNICO

LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS TRANSGREDEN EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

A. Derecho a la consulta indígena

1. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Puebla

- Es inconcuso que existe población indígena en el Estado de Puebla, que aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es óbice para que el Estado garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

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

- Se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como criterios sostenidos por este Alto Tribunal.

3. Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa



- La Comisión Nacional accionante, en este subapartado, señala que el **capítulo VI** de la Ley de Educación del Estado de Puebla necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

- Pese a que Puebla no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total, es incuestionable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas, para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

- El Legislativo Local inobservó el sistema normativo nacional e internacional, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir la Ley de Educación del Estado de Puebla.

- Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de Puebla sobre personas indígenas y afromexicanas podrían considerarse como positivas, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan

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

- Se cuestiona el **capítulo VIII** de la ley impugnada y se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.

2. Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada

- Señala que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones



que fungen para tal efecto, toda vez que la ley impugnada contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

- Estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que el Tribunal Pleno interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

Cuestiones relativas a los efectos:

- La Comisión accionante solicita que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

11. SEXTO.—**Rendición de informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Local.** Mediante sendos escritos recibidos el veintiuno y veinticinco de septiembre de dos mil veinte,⁹ respectivamente, el Poder Legislativo de Puebla, a través de la *secretaría general* del Congreso de Puebla; y, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto del *director de Procedimientos Constitucionales* de la Consejería Jurídica de dicha entidad federativa, rindieron sus informes en el sentido de sostener la validez de los Decretos impugnados¹⁰ y remitieron las constancias que les fueron solicitadas.¹¹

⁹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

¹⁰ El **Congreso Local** defendió la inoperancia del único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante, y que no existía obligación constitucional para la realización de las consultas referidas. Incluso, cuestionó que el Convenio 169 no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación. A la vez, cuestionó la publicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por su parte, el **Ejecutivo Local**, señaló que la consulta previa que refiere la Constitución Federal es respecto de un rubro diferente (presupuestos de egresos) al que la accionante plantea en la acción de inconstitucionalidad. También sostuvo que la ley impugnada no afectaba a los grupos vulnerables señalados, y que, al contrario, los capítulos impugnados cuidan sus intereses. Por otro lado, solicitó el sobreseimiento de la acción, ante la ausencia de argumentos de invalidez.

¹¹ Entre ellas, las relativas al procedimiento legislativo.



12. Dichos informes se tuvieron por rendidos, respectivamente, mediante acuerdos dictados por el Ministro instructor los días veintidós de septiembre y nueve de octubre de dos mil veinte, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

13. SÉPTIMO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** Los Poderes Locales demandados y la accionante hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos, conforme a lo determinado en acuerdos dictados el veinte de octubre¹² y el doce de noviembre¹³ de dos mil veinte. En este último proveído, el Ministro instructor determinó el cierre de la instrucción.

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la *acción de inconstitucionalidad 186/2020*, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Puebla,¹⁴ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. Por cuanto se refiere a la acción de inconstitucionalidad **131/2020**, presentada por trece diputados del Congreso Local, no es necesario que este Tribunal Pleno emita pronunciamiento alguno; dado que, sobre la misma, se emitió acuerdo de desechamiento¹⁵ y el mismo ha quedado firme al no haber sido objeto de recurso alguno.

¹² El Congreso Local presentó alegatos en escrito recibido el diecinueve de octubre de dos mil veinte.

¹³ El Ejecutivo Local formuló alegatos en escrito recibido el veintiuno de octubre de dos mil veinte, en tanto que los alegatos formulados por la accionante se presentaron el día veintidós siguiente.

¹⁴ Expedida mediante Decreto sin número publicado en el Diario Oficial del Estado de Puebla el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

¹⁵ Por falta de legitimación.



16. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁶ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

17. No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

18. Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3 y tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

19. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la

¹⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

20. Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el lunes *dieciocho de mayo de dos mil veinte*, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad *transcurrió a partir del tres de agosto* hasta el *uno de septiembre* de dos mil veinte.

21. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

22. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

23. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

24. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁷ confiere al presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

¹⁷ **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."



25. En el presente asunto, la demanda fue presentada por *María del Rosario Piedra Ibarra*, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos, personalidad que acredita mediante el Acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

26. Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Puebla, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación indígena e inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas; así como de las personas con discapacidad.

27. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

28. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

29. En el caso, únicamente el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla hizo valer en su informe una causal de improcedencia, sosteniendo que la Comisión accionante *no desarrolló argumentos de impugnación* para sostener la invalidez de las normas que reclama.

30. Sin embargo, dicha causal se estima **INFUNDADA**, ya que, amén de que, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante la ausencia de los mismos,¹⁸ basta dar

¹⁸ Registro digital: 174565. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.". Jurisprudencia; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157, P./J. 96/2006.



lectura a la demanda para confirmar que la Comisión accionante sí desarrolla suficiente argumentación para sustentar por qué la falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, resulta violatoria de derechos humanos; y, precisamente, del derecho fundamental de dichos grupos a ser consultados sobre cualquier ley que pueda afectarles de manera directa.

31. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes¹⁹ o que este órgano judicial advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

32. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez del capítulo VI denominado "*De la Educación Indígena*" (*artículos 46 a 48*), así como del diverso capítulo VIII denominado "*De la Educación Inclusiva*" (*artículos 51 a 56*), previstos en el título segundo "*Del Sistema Educativo Estatal*", de la Ley de Educación del Estado de Puebla, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales²⁰ y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²¹ respectivamente; en la medida

¹⁹ No pasa inadvertido que, en los puntos petitorios del informe rendido por el Congreso Local, también se pide el sobreseimiento de la acción; sin embargo, de ello no se aporta argumento alguno en el cuerpo del documento, por lo que se trata de una petición meramente dogmática.

²⁰ A diferencia de lo sostenido por el Congreso Local, este Convenio sí fue debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, a partir del "DECRETO promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

²¹ A diferencia de lo sostenido por el Congreso Local, este Convenio sí fue debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, a partir del "DECRETO promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2007, a partir del "DECRETO por el que se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis, así como la Declaración Interpretativa a Favor de las Personas con Discapacidad."



en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

33. Este Tribunal Pleno considera que son **FUNDADOS** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

34. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.²²

35. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

36. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**,²³ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

²² Cuestión que permite desestimar lo señalado por el Ejecutivo Local, en el sentido de que las normas impugnadas no causan perjuicio, sino beneficio a la población en cuestión.

²³ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Tema analizado: proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, al no haber sido consultado el Municipio de Cherán y el Consejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho Municipio.



6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

37. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los artículos 6²⁴ y 7²⁵ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de

²⁴ **Artículo 6.**

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

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

"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."

²⁵ **Artículo 7.**

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

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

"3. Los gobiernos deberán velar porque, 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."



regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

38. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

39. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

40. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,²⁶ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

41. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,²⁷ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que

²⁶ Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca y otras disposiciones de esa entidad federativa.

²⁷ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular



incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

42. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**,²⁸ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

43. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.²⁹

44. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

45. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,³⁰ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

voto concurrente. Tema: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

²⁸ Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

²⁹ Todo lo anterior, sirve para desestimar el argumento del Poder Ejecutivo Local, en el sentido de que sólo es obligatoria la consulta en ciertos temas, como los presupuestales.

³⁰ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de



46. Asimismo, tanto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**,³¹ como en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**,³² se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

47. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**,³³ se invalidaron también por consulta deficiente diversas disposiciones cuyo objetivo

Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

³¹ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

³² Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del Decreto. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³³ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan



explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

48. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que, si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

49. **1. 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.

50. **2. 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

diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

51. **3. Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

52. **4. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

53. **5. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

54. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,³⁴ 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 podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

55. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**,³⁵ en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

³⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

³⁵ Fallada el ocho de agosto de dos mil veinte.



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

57. Por su parte, en relación con el derecho a la **consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³⁶ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

58. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,³⁷ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

³⁶ "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:

"...

"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."

³⁷ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



59. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

60. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,³⁸ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

61. • **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación", y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

³⁸ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



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.

62. • Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, 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 los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

63. • Accesible. Las convocatorias deben realizarse 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 braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

64. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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.

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

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.



- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone 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.

- **Transparente.** 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.

66. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación 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.

67. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,³⁹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publi-

³⁹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



cados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

68. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

69. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del **"DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que expide la Ley de Educación del Estado de Puebla."**⁴⁰

70. Especialmente, se cuestionan los capítulos VI *"De la educación indígena"* (artículos 46, 47 y 48) y VIII *"De la educación inclusiva"* (artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 56), de contenido siguiente:

**"Título segundo
"Sistema educativo estatal**

"...

**"Capítulo VI
"De la educación indígena**

"Artículo 46. En el Estado de Puebla, se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

⁴⁰ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el dieciocho de mayo de dos mil veinte.



"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Puebla."

"Artículo 47. Las autoridades educativas del Estado de Puebla, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 48. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar, entre otras acciones, lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del Estado de Puebla;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;



"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de las y los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo VIII "De la educación inclusiva

"**Artículo 51.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todas y todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos."

"**Artículo 52.** Las instituciones de educación especial, deberán ser atendidas por personal profesional especializado y multidisciplinario, para cumplir eficazmente con los propósitos de esta educación."

"**Artículo 53.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de las y los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;



"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las y los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de las y los educandos, su educación y garantizar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida diaria que favorezcan su convivencia cotidiana e inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en condiciones equitativas en la educación y en la sociedad."

"Artículo 54. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a las y los educandos con necesidades específicas de aprendizaje o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a las y los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de las y los educandos, madres y padres de familia, tutores o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de las y los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;



"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a las y los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que las y los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las y los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 55. Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del Sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que las y los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apro-



piados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad;

"V. Proporcionar a las y los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades; y,

"VI. Promover la prestación del servicio de transporte a quienes así lo requieran."

"**Artículo 56.** En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

71. De la transcripción anterior, se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Puebla; especialmente, en lo referido a *educación indígena e inclusiva*.

72. De conformidad con el **capítulo VI** de la Ley de Educación del Estado de Puebla, se advierte que regula las cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas.⁴¹

73. Para ello, en el **artículo 46** se prevé que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena como de las lenguas indígenas del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

⁴¹ "Artículo 46."



74. En el propio **artículo 46**, se refiere que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de las culturas del Estado de Puebla.

75. El **artículo 47** establece una obligación de consulta a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas que prevean las autoridades educativas en relación con dicha población.

76. A su vez, el **artículo 48** contempla una serie de acciones que, en materia indígena, pueden realizar las autoridades educativas estatal y municipales en cuestiones afines a escuelas, programas, materiales, libros de texto, instituciones públicas de formación docentes, planes y programas de estudios y mecanismos de acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de educandos, con un enfoque intercultural y plurilingüe.

77. Por su parte, en el **capítulo VIII** se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Ello conforme al **artículo 51** de la referida ley, que también prevé que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

78. El **artículo 52** regula a las instituciones de educación especial; y, el **artículo 53**, tras definir como finalidad de la educación inclusiva la de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, enlista distintos elementos que debe considerar la Secretaría de Educación del Estado en las acciones que realice al efecto.

79. Los **artículos 54 y 55** establecen una serie de acciones y medidas que debe realizar la propia secretaría en materia de educación especial; y, finalmente, el **artículo 56** dispone que, en el Sistema Educativo Estatal, se atenderán las



disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esa ley, en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

80. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Puebla estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de Puebla, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones específicas destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

81. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

82. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

83. Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad, acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

84. Ahora bien, de las constancias de autos, se observa que en el **procedimiento legislativo** que dio origen a las normas impugnadas se realizó lo siguiente:



85. A. Iniciativa de la Comisión de Educación. Con fecha seis de mayo de dos mil veinte, los diputados integrantes de la Comisión de Educación, de la Sexagésima Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentaron: "*Iniciativa de Decreto por virtud del cual se expide la Ley de Educación del Estado de Puebla.*"

86. B. Turno de la iniciativa de la Comisión de Educación. En la misma fecha, los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso Local dictaron el siguiente Acuerdo: "*Se turna a la Comisión de Educación para su estudio y resolución procedente.*"⁴²

87. C. Iniciativa del gobernador del Estado. Con fecha once de mayo de dos mil veinte, el ciudadano licenciado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentó ante el Congreso Local, diversa: "*Iniciativa de Decreto por virtud del cual se expide la Ley de Educación del Estado de Puebla.*"

88. D. Turno de la iniciativa del gobernador del Estado. En la misma fecha, los integrantes de la Comisión Permanente dictaron el siguiente Acuerdo: "*Se turna a la Comisión de Educación para su estudio y resolución procedente.*"

89. E. Dictamen de la Comisión de Educación. Con fecha trece de mayo de dos mil veinte, se suscribió dictamen de las iniciativas, por parte de cuatro diputados: (1) *Hugo Alejo Domínguez* (presidente), (2) *Bárbara Dimpna Morán Añorve* (vocal), (3) *Olga Lucía Romero Garci Crespo* (vocal) y (4) *Iván Jonathan Collantes Cabañas* (vocal).⁴³

⁴² Datos obtenidos del Dictamen 54 de la Comisión de Educación.

⁴³ No se envió evidencia de que el dictamen también se suscribió por otros integrantes de la Comisión, a saber, el diputado Valentín Medel Hernández (secretario), Cristina Tello Rosas (vocal) y Javier Casique Zárate (vocal). Esto es importante, porque los artículos 154 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla y 82 del Reglamento Interior del Congreso Local, disponen que los Dictámenes deben ir firmados por todos los miembros de la Comisión o Comité:

"Artículo 154. Los dictámenes deberán presentarse por escrito físico y en medio electrónico y reunir los requisitos siguientes: ...

"VI. Firma autógrafa del presidente y secretario de la Comisión General."



90. F. Aprobación del Dictamen en la Comisión de Educación. En sesión del jueves catorce de mayo de dos mil veinte, se aprobó el dictamen, en lo general, por cinco votos a favor y dos abstenciones de los diputados *Javier Casique Zárate* y *Jonathan Collantes Cabañas*. Se hicieron diversas propuestas de ajustes a la ley; pero éstas, en la gran mayoría, fueron desechadas. Finalmente, el dictamen, con algunos ajustes, se aprobó por los propios cuatro diputados que suscribieron el dictamen. Votó en contra la diputada *Olga Lucía Romero Garci Crespo* y se abstuvo de votar el diputado *Javier Casique Zárate*.⁴⁴ Durante la sesión existieron distintas objeciones, algunas referentes a que no se realizó un foro que se tenía programado.⁴⁵ En el acta correspondiente, se asentó también el desechamiento de la propuesta inicial de posponer la discusión hasta que se pudieran hacer los respectivos foros.

91. El ejemplar del acta respectiva incluye las firmas de los diputados *Hugo Alejo Domínguez* (presidente), *Valentín Medel Hernández* (secretario), *Bárbara Dimpna Morán Añorve*⁴⁶ (vocal), *Cristina Tello Rosas* (vocal), *Iván Jonathan Collantes Cabañas* (vocal) y *Olga Lucía Romero Garci Crespo* (vocal).

92. La referida sesión concluyó a las doce horas con veintiocho minutos (12:28 horas) del día de su inicio, esto es, del catorce de mayo de dos veinte.

93. G. Sesión ordinaria y aprobación del dictamen. En sesión del quince de mayo de dos mil veinte, se incluyó en el orden del día como tema "14", la lectura del "*Dictamen con minuta de Decreto que expide la Ley de Educación del Estado de Puebla*", presentado por la Comisión de Educación. La sesión inició a las once horas con cuarenta y cinco minutos, y se dispensó la lectura

"Artículo 82. Los dictámenes además de reunir los requisitos contemplados en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, deberán ir firmados por todos los miembros de la Comisión o Comité."

⁴⁴ Es importante referir que la Comisión de Educación quedó integrada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, por siete integrantes: **presidente:** Hugo Alejo Domínguez (sin partido). **Secretario:** Valentín Medel Hernández (Partido del Trabajo). **Vocales:** Bárbara Morán Añorve (Morena), Cristina Tello Rosas (Morena), Olga Lucía Romero Garci Crespo (Morena), Jonathan Collantes Cabañas (PRI) y Javier Casique Zárate (PRI).

⁴⁵ El presidente de la Comisión, sostuvo que no obstante ello, la ley general expedida por el Congreso de la Unión, de donde derivaban los ajustes, sí había sido suficientemente consultada con distintos sectores.

⁴⁶ Si bien es firma poco legible.



del orden del día⁴⁷, bajo el argumento de que había sido enviada previamente por correo electrónico.

94. En cuanto al punto catorce, referido al dictamen con minuta de Decreto que expide la Ley de Educación del Estado de Puebla, se dispensó su lectura por unanimidad de votos y se abrió el dictamen a discusión, el cual se aprobó en lo general por treinta y dos (32) votos a favor; ocho votos (8) en contra y una (1) abstención. Se desecharon diversas reservas y, en lo que se refiere al dictamen ajustado, la votación nominal, en lo particular, fue de veintiséis (26) votos a favor, nueve (9) votos en contra, cinco (5) votos en abstención; un (1) voto en contra de los artículos 2, fracción IV, 10, fracción IV, 32, 33, fracción IV, 105, 112, primer párrafo, 121, párrafos primero y segundo, con tres votos, 138, 140, 141, 144 y 146 con dos votos en contra.⁴⁸ Aprobado el dictamen con sus respectivas modificaciones, se ordenó enviar la minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

95. **H. Publicación.** El dieciocho de mayo de dos mil veinte, se publicó el Decreto respectivo en el Periódico Oficial del Estado de Puebla (tomo DXLI, número 10, sección: SEGUNDA).

96. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo **no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente.**

97. Lo anterior, dado que dicho proceso legislativo sólo consistió en la presentación de las iniciativas por parte de la Comisión de Educación y del gobernador; su turno a la Comisión de Educación; la aprobación del dictamen de ambas iniciativas en la propia Comisión; su posterior aprobación en el Pleno

⁴⁷ Sólo se dio lectura hasta el punto seis. La dispensa se aprobó en votación económica.

⁴⁸ De lo que no se advierte evidencia, es que se haya dispensado la distribución del dictamen con veinticuatro horas previas a la sesión. Durante su intervención, el diputado Carlos Alberto Morales Álvarez, refirió lo siguiente: "Es un tema fundamental y por supuesto que sería irresponsable, aprobar un nuevo ordenamiento, con un dictamen que se dio a conocer con menos de 24 horas.". Destaca el contenido del artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla: "**Artículo 167.** El presidente de la Mesa Directiva abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura con **veinticuatro horas de anticipación a la instalación** de la sesión. En caso de que el dictamen no haya sido del conocimiento de los diputados con la antelación señalada, no podrá discutirse en esa sesión."



del Congreso Local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado. Todo lo cual ocurrió entre el seis de mayo de dos mil veinte y el dieciocho de mayo del propio año. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la **invalidez de los artículos 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **Ley de Educación del Estado de Puebla**.

98. No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional el argumento del Poder Legislativo del Estado de Puebla formulado al rendir su informe, en el sentido de que, conforme al artículo sexto transitorio⁴⁹ de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, era necesario realizar la aprobación de la Ley de Educación del Estado de Puebla dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la referida ley general.

99. Lo anterior sobre la base de que es criterio de este tribunal que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

100. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

101. En el caso, el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve con la ley impugnada del Estado de Puebla evidencia que, aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, *no se trata de una réplica*:

⁴⁹ "Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto."



Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Puebla
<p>"Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."</p>	<p>"Artículo 46. En el Estado de Puebla, se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.</p> <p>"Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Puebla."</p>
<p>"Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>"La secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento</p>	<p>"Artículo 47. Las autoridades educativas del Estado de Puebla, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>



e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"**Artículo 58.** Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afro-mexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, **en especial las normales bilingües interculturales**, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de

"**Artículo 58.** (sic) En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar, entre otras acciones, lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas **del Estado de Puebla**;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, **en las opiniones que emitan para la elaboración** de los planes y programas de estudio, los



los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afro mexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de las y los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Artículo 51. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todas y todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos."

"Artículo 52. Las instituciones de educación especial, deberán ser atendidas por personal profesional especializado y multidisciplinario, para cumplir eficazmente con los propósitos de esta educación.



"Artículo 62. El Estado **asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles**, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, y

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

Artículo 53. La **educación inclusiva tiene como finalidad** favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. **Para tal efecto, las acciones de la secretaría en la materia** buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de las y los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las y los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de las y los educandos, su educación y garantizar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo **Estatal** por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida diaria que favorezcan su convivencia cotidiana e inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en condiciones equitativas en la educación y en la sociedad."



"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 64. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"Artículo 54. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a las y los educandos con necesidades específicas de aprendizaje o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a las y los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de las y los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de las y los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a las y los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;



"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del Sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que las y los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las y los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 55. Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del Sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;



"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."

"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que las y los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad;

"V. Proporcionar a las y los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades, y

"VI. Promover la prestación del servicio de transporte a quienes así lo requieran."

"Artículo 66. (sic) En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."



en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

102. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

103. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

104. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legis-



lativo que incide en los derechos humanos de las comunidades indígenas y con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

105. En el mismo orden, tampoco es obstáculo para la determinación anterior el argumento del Poder Legislativo del Estado de Puebla en el sentido de que, a consecuencia de la pandemia del virus SARS-CoV2, se vieron minimizados los trabajos legislativos; y que habría sido incomprensible por cuestiones de salud hacer una consulta citando a comparecer a la sede del Congreso a la población respectiva. De ahí que fue por causa de fuerza mayor que no se realizó la consulta previa a las comunidades indígenas y afromexicanas.⁵⁰

106. Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

107. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

108. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar

⁵⁰ No se menciona ello sobre las personas con discapacidad, pero en la causa de pedir se entiende ello también comprendido en el referido argumento.



con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a sectores históricamente discriminados.

109. En ese sentido, se observa que, derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Puebla debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existieran las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.⁵¹

110. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se declara la **invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado de Puebla, esto es, únicamente del capítulo VI, denominado "*De la educación indígena*", que se integra con los artículos 46, 47 y 48; así como del capítulo VIII "*De la educación inclusiva*", que abarca los diversos 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la ley impugnada.

111. Para la mayoría de los integrantes de este Pleno, no cualquier medida legislativa que tenga vinculación con los pueblos y comunidades indígenas o con las personas con discapacidad exige la consulta previa, sino sólo aquellas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos, porque, en el supuesto del primer grupo, sólo deberán consultarse aquellas normas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos. Por su parte, tratándose de personas con discapacidad, la consulta debe practicarse cuando las disposiciones impugnadas tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con ellos.

⁵¹ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte.



112. Efectivamente, existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2o. de la Constitución Federal,⁵² y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁵³ obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes "cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente."⁵⁴

113. La Suprema Corte ha sostenido que el artículo 1o. de la Constitución General y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo forman parte del parámetro de regularidad constitucional e imponen, por sí mismos, toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio. Así, ha concluido que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales están obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

114. Por su parte, en relación con la consulta a personas con discapacidad, este tribunal ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan "decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" en el sentido del artículo 4.3 de la Convención. En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas.

115. Al respecto, este tribunal ha retomado en buena medida la interpretación realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con el artículo 4.3 de la Convención para efectos del ámbito interno mexicano, específicamente relación con la porción normativa "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", respecto de la que el comité sostuvo que esta expresión "abarca toda la gama de medidas legislativas, adm-

⁵² Véase *supra* nota 40.

⁵³ Véase *supra* nota 41.

⁵⁴ Controversia constitucional 32/2012, página 72.



nistrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad.⁵⁵

116. Así, al menos desde que el comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población.

117. La condición de aplicación relevante es que en el procedimiento legislativo se discuta y, eventualmente, se apruebe una medida que reglamente una actividad relacionada con dichos intereses y/o derechos de estos colectivos.

118. Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva. Así sucedió al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,**⁵⁶ **41/2018**⁵⁷ y **123/2020,**⁵⁸

⁵⁵ Véase la 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, aprobada por el Comité en su vigésimo periodo de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, página 6, disponible en el sitio *web*: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

⁵⁶ Fallada en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

⁵⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁸ Fallada el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo,



cuando se invalidaron en su totalidad, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,⁵⁹ la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

119. Por el contrario, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo resolvió, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019**,⁶⁰ en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y, de manera más reciente, en la **acción de inconstitucionalidad 61/2019**,⁶¹ en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

120. Sin embargo, una evolución al criterio sostenido por este Tribunal Constitucional permite sostener que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁹ Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

⁶⁰ Resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁶¹ Fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite legislativo."



121. La determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.

122. Esta determinación, que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

123. En el asunto que se resuelve, es claro que sólo se impugnaron los capítulos VI y VIII del título segundo de la Ley de Educación del Estado de Puebla, en los que el legislador local reguló la educación indígena y la inclusiva; sin embargo, la determinación de invalidar parcialmente la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva y más importante: la ley tiene un ámbito material y personal más amplio, que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

124. Efectivamente, la Ley de Educación del Estado de Puebla se emitió en cumplimiento al deber de armonización del marco jurídico en la entidad en materia educativa, establecido por el legislador federal en el artículo sexto del Régimen Transitorio de la Ley General de Educación,⁶² publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

⁶² Ley General de Educación

"**Sexto.** Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto."



125. Así, la legislación local tiene como objeto garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3o. de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es Parte, la mencionada Ley General y la Constitución de la entidad; así como regular los servicios educativos que impartan las autoridades en la materia, los organismos públicos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en todo el Estado de Puebla.⁶³

126. En ese sentido, en el asunto en concreto, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, en razón de que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

127. Esta evolución al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

128. Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Puebla.

⁶³ **Ley de Educación del Estado de Puebla**

Artículo 1. La presente ley garantizará el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como regular la educación impartida en el Estado, por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los Municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado de Puebla.

"La educación se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



129. Con base en estas consideraciones, **se determina la invalidez** de los **artículos 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **Ley de Educación del Estado de Puebla**. En similar sentido se resolvió por este Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad 212/2020.⁶⁴

130. SEXTO.—**Efectos**. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶⁵ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

131. **6.1. Preceptos declarados inválidos**. Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los **artículos 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **Ley de Educación del Estado de Puebla**, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶⁴ **Acción de inconstitucionalidad 212/2020**, fallada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁶⁵ **Artículo 41**. Las sentencias deberán contener:

"...

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



132. **6.2. Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."⁶⁶

133. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

134. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido

⁶⁶ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del País para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de 'fijar todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

135. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes⁶⁷ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las **acciones de inconstitucionalidad 84/2016**,⁶⁸ **81/2018** y **201/2020**,⁶⁹ e incluso, de ciento ochenta días naturales para el

⁶⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

⁶⁸ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

⁶⁹ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que "la declaración de invalidez de los Decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los Decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV-2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de



surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,⁷⁰ lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV-2, y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los **artículos 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **Ley de Educación del Estado de Puebla**, relativos a sus capítulos "*VI. De la educación indígena*" y "*VIII. De la educación inclusiva*", del título segundo, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Puebla cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

136. 6.3. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Puebla. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Puebla, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los **artículos 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **Ley de Educación del Estado de Puebla** aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que **conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes**, cumpliendo

doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los Decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

⁷⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.



con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisados, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

137. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Puebla⁷¹ para que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

138. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

139. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo permite al Congreso del Estado de Puebla atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que

⁷¹ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó "Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete."



efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

140. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional a otros preceptos que compartan el mismo vicio de inconstitucionalidad, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional a otros preceptos que compartan el mismo vicio de inconstitucionalidad, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que lleve a cabo las consultas de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 46 a 48 y 51 a 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, en los términos precisados en el considerando quinto de esa ejecutoria. Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, como lo he realizado en precedentes, me separo del estándar propuesto como requisitos para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, propuesto en los párrafos 49 a 53 del engrose, pues como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los es-



fuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020.

En la sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovieron diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 46 a 48 del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 51 a 56, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Puebla, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.¹

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución

¹ El diecisiete de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor desechó de plano la demanda promovida por diversos diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla, registrada con el número 131/2020, toda vez que el escrito inicial se firmó por trece de los cuarenta y un diputados, lo que representa el 31.70% de la Legislatura, es decir, no se reunió el requisito de legitimación del 33% requerido.

El siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente registró la demanda promovida por la CNDH con el número 186/2020 y ordenó su acumulación con la diversa 131/2020.



Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto a las consecuencias que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,² así como en la presente acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, marcaron un nuevo partea-guas en los precedentes de este Alto Tribunal.³

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁴ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁵ respec-

² Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

³ Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 13, de próxima publicación en 2022.

⁴ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la



tivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o. en relación con el 1o. de la Constitución Política del País,⁶ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indí-

luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁶ **"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. ..."

"Artículo 2o. ...

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

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

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

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.



genas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁷ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2o.

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, un acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6o.

"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 finali-

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

⁷ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



dad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

- énfasis añadido.

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁸ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las repre-

⁸ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.

⁹ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



sentan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4o.

"1. Los Estados Partes (sic) 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 (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de la 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 (sic) **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."

• Énfasis añadido.

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,¹⁰ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos

¹⁰ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada pueblo y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹¹ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹² y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "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."

¹² Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



en el Estado de Nuevo León.¹³ Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

¹³ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afroamericana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o Decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹⁴

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos

¹⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.



indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁵ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁶ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁷ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto

¹⁵ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del Decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁶ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁷ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁸ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el Decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo

¹⁸ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el Decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Puebla analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la Educación Indígena"), y VIII ("De la Educación Inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano.

¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación Local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad



el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, 'dónde colocar los absolutos'.

Esa sanción parece pertinente cuando el Legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas,



así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁹

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).²⁰ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de esta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, promovidas diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y por la CNDH en contra de los artículos 46 a 48, del Capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 51 a 56, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Puebla. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de Puebla, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas o legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

¹⁹ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: *"El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."*

²⁰ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: *"... Las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."*



Voto aclaratorio.

Esta acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas "*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*".

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales***". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*".

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Puebla, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que



atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses, pues como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("De la educación indígena") integrado por los preceptos 46, 47 y 48, y al capítulo VIII ("De la educación inclusiva") compuesto por los numerales 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la ley educativa de Puebla, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²¹ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mi-

²¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada"



rada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correc-

²² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



tas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, promovidas por diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020 promovidas por diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones contenidas en los capítulos VI, denominado "De la educación indígena" y VIII, denominado "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Puebla,¹ publicada el dieciocho de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

¹ Ley de Educación del Estado de Puebla

"**Artículo 46.** En el Estado de Puebla, se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento. La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Puebla."

"**Artículo 47.** Las autoridades educativas del Estado de Puebla, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 48.** En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar, entre otras acciones, lo siguiente:



Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del Estado de Puebla;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de las y los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Artículo 51. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todas y todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos."

"Artículo 52. Las instituciones de educación especial, deberán ser atendidas por personal profesional especializado y multidisciplinario, para cumplir eficazmente con los propósitos de esta educación."

"Artículo 53. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de las y los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las y los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de las y los educandos, su educación y garantizar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia,



estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida diaria que favorezcan su convivencia cotidiana e inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en condiciones equitativas en la educación y en la sociedad."

"Artículo 54. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a las y los educandos con necesidades específicas de aprendizaje o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación. La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a las y los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de las y los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de las y los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a las y los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que las y los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las y los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 55. Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del Sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;



A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los Casos de "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "Yatama Vs. Nicaragua", de veintitrés de junio de dos mil cinco, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.³

"III. Asegurar que las y los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad;

"V. Proporcionar a las y los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades, y

"VI. Promover la prestación del servicio de transporte a quienes así lo requieran."

"**Artículo 56.** En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos Casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes veinticinco de abril de dos mil catorce a la 9:32 horas y en la *Gaceta del*



Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁴

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁶

De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones

Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225», Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁴ Informe A/HRC/12/34 *supra* nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas James Anaya. Informe del relator especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁵ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados (véase Informe A/HRC/21/47, *supra* nota 18, párr. 50).



particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁷

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses.*" (énfasis añadido)⁸

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los

⁷ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

⁸ Informe A/HRC/12/34 *supra* nota 15, párr. 45.



pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁹

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del capítulo VI, "De la educación indígena" en el título segundo, "Del sistema educativo estatal" de la Ley de Educación del Estado de Puebla, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que : "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país."

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Interna-

⁹ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, *supra* nota 19, párr. 136



cional del Trabajo y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹⁰

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el relator especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹¹ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹² Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹³

¹⁰ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, *supra* nota 19, párr. 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹¹ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, *supra* nota 18.

¹² Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, *supra* nota 19, párr. 134.

¹³ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, *supra* nota 18, párr. 20.



2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁴
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁵
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁶
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁷

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."¹⁸

¹⁴ Reclamación Colombia, *supra* nota 27, párr. 90.

¹⁵ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

¹⁶ *Cfr.* Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, *supra* nota 19, párr. 134; Reclamación México, *supra* nota 29, párrs. 101, 105 y 109; y reclamación Colombia, *supra* nota 27, párr. 79.

¹⁷ Reclamación Colombia, *supra* nota 27, párrs. 79, 95 y 105.

¹⁸ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, «Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736,



Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,¹⁹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.**²⁰

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer.**

con número de registro digital: 2004170», de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta 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."

¹⁹ Reclamación México, *supra* nota 29, párr. 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

²⁰ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, *supra* nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto de 2000, Considerando 7o.



En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación."** Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g) y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán: ...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, 52, 53, 56, 57, 58 Y 59 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).



VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR LA CONSULTA ANTES DE SU EMISIÓN.

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU AUSENCIA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

X. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, 52, 53, 56, 57, 58 Y 59 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, 52, 53, 56, 57, 58 Y 59 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).



XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN QUE SE LE HAGA DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, 52, 53, 56, 57, 58 Y 59 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 214/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad **214/2020**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte,¹ la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

2. 1.1. Poderes demandados:

Órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas:

- Congreso del Estado de Sonora.

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

² María del Rosario Piedra Ibarra.



Órgano Ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:

- **Gobernador Constitucional del Estado de Sonora.**

3. 1.2. Normas generales impugnadas:

Ordenamiento	Artículos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Educación del Estado de Sonora, expedida mediante Decreto 163 publicado en el Boletín Oficial de la entidad, el quince de mayo de dos mil veinte. 	<p>Capítulos VI "De la educación indígena" (artículos 51 a 53).</p> <p>Capítulo VIII "De la educación inclusiva" (artículos 56 a 60).</p>

4. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La accionante estimó vulnerados los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

Instrumento normativo	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	• 1o., 2o. y 3o.
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	• 4, 5, 6, 7 y 8.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	• 4.3.

5. Por cuanto se refiere a los derechos humanos que se estimaron vulnerados, se señalaron los siguientes:

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.



- Derecho a la educación.

6. TERCERO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 214/2020 y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para instruir el procedimiento respectivo.

7. Por diverso proveído de catorce de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Sonora, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondía.

8. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda los siguientes argumentos:

Único

Los artículos impugnados transgreden el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

A. Derecho a la consulta indígena

1. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Sonora

- De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Sonora el 17.8% de la población se identifica o autorreconoce como indígena. Además, aproximadamente un 2.4% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria.

- Es inconcuso que existe población indígena en el Estado de Sonora, que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es óbice para que el Estado



garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

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

- Se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como criterios sostenidos por este Alto Tribunal.

3. Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa

- La Comisión Nacional accionante, en este subapartado, señala que el **capítulo VI** de la Ley de Educación del Estado de Sonora necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

- Pese a que Sonora no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total, es incuestionable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afro-mexicanas, para de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

- El Legislativo Local inobservó el sistema normativo nacional e internacional, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir la Ley de Educación del Estado de Sonora.

- Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de Sonora sobre personas indígenas y afro-mexicanas podrían considerarse como positivas, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apejó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.



B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas

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

- Se cuestiona el **capítulo VIII** de la ley impugnada y se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.

2. Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada

- No existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que la ley impugnada contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

C. Cuestiones relativas a los efectos

- La Comisión accionante solicita que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

9. QUINTO.—**Rendición de informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Local.** Mediante escritos recibidos el veinticuatro y el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto del subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica³ y el Congreso del Estado de Sonora, a través de su presidente,⁴ rindieron sus informes en el sentido de sostener la validez de los preceptos impugnados, para lo cual, esencialmente, se expuso lo siguiente:

5.1. Informe del Ejecutivo Local

- La litis planteada no se fija en cuanto a actos propios del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, entendiéndose por ello la participación que tuvo el mismo

³ José Cruz Orozco López.

⁴ Luis Armando Colosio Muñoz.



dentro del proceso de creación de la norma tildada de inconstitucional, pues de la observancia al escrito de demanda se advierte que la accionante se dirige a realizar argumentos en contra del procedimiento legislativo seguido dentro de la propia Cámara del Congreso del Estado de Sonora y se centra en cuestiones relativas a actos previos al proceso legislativo, contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- El concepto de invalidez planteado resulta *inoperante* en cuanto hace al Poder Ejecutivo, pues se refiere a sus actuaciones dentro de la creación de la norma impugnada, siendo en todo caso el órgano legislativo el que se encuentra legitimado en lo pasivo, para realizar las manifestaciones que a su juicio sean aplicables al respecto.

- La reforma fue aprobada por el Congreso del Estado de Sonora en cumplimiento a lo ordenado por el Congreso de la Unión al haberse reformado los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Es el Congreso de la Unión quien al haber aprobado esas reformas mandata a los Estados a efectuar las armonizaciones a las legislaciones estatales, ya que el decreto fue publicado el día quince de mayo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el plazo para cumplir era el catorce de mayo de dos mil veinte, siendo que el Congreso del Estado cumplió con lo ordenado en dicha reforma constitucional.

- Los artículos que impugna la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son constitucionales de origen, ya que éstos se reformaron y se basaron en reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La reforma no resulta inconstitucional, sino, por el contrario, atiende a un cumplimiento de orden general para la armonización de la reforma educativa y por otra parte las reformas que arguye la accionante no son violatorias de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, ya que con las mismas se les posibilita y garantiza mejores condiciones de acceso a la educación para los mismos, cuestión que en la especie no estudió previamente la accionante y en



una simpleza trata de perjudicar el avance en materia educativa para dicho sector al tildar de inconstitucionales las mismas, por lo que al ser reformas apegadas a la constitución federal y que las mismas son tendientes a dar mayores derechos, beneficios y protección a las comunidades y pueblos indígenas éstas deben prevalecer por estar apegadas a la ley y a los tratados internacionales.

- Resulta innecesaria la consulta, derivado de que no es una afectación lo que se hace con dichas reformas como se ha expuesto, sino que con éstas las comunidades y pueblos indígenas obtienen mayor protección en materia educativa, de ahí que la misma consulta en la que trata de fundar su escrito la accionante no tiene un impacto significativo, ni repercute por sí misma en una afectación a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas por lo que el Congreso del Estado o en su defecto el Ejecutivo Estatal no tenía la obligación de llevar a cabo de manera previa la consulta.

- La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos única-mente se limita a argumentar presuntas violaciones a los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política Federal, así como los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, sosteniendo violaciones a los derechos humanos relativos a consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, así como la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad, pero **no exponen un análisis abstracto** de supuesta inconstitucionalidad de la norma promulgada, lo que resulta en la inoperancia de tal concepto de invalidez.

- Son inoperantes todos aquellos conceptos de invalidez propuestos para efectos de salvaguardar derechos o bienes jurídicos tutelados individuales, ya que el análisis de la constitucionalidad en materia de acciones de inconstitucionalidad debe ser abstracto y no particular, es decir, limitarse solamente a si existe una contradicción entre la norma de carácter general y la Constitución. La promovente en momento alguno indica de qué manera específica repercutieron las supuestas ilegalidades y vicios del procedimiento legislativo en el texto de la



norma impugnada, limitándose a mencionar que la misma resulta inválida por no haberse respetado un acto previo al procedimiento de creación.

- La autoridad legislativa no dejó pasar inadvertido el consagrar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas al plasmarlas en la norma que se combate, previendo en su artículo 52 que las autoridades educativas del Estado consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales, nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Respecto a los actos previos que menciona la accionante, consistentes en la consulta estrecha y colaboración activa previstos en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, en nuestro país no existe un ordenamiento legal específico que detalle el proceso formalmente establecido a efecto de llevar a cabo una consulta, ni que enuncie cuáles son las características que debe reunir dicha consulta.

- La norma impugnada **no pone en desventaja a las personas con discapacidad** ni va en contra del modelo social, sino que ésta les da un tratamiento equitativo a las personas con discapacidad, les da reconocimiento entre los grupos que conforman el sistema educativo, sin hacer distinción de manera discriminatoria hacia ellos, por tanto, no viola el principio de igualdad y el derecho a la educación contenidos en los artículos 1o. y 3o. de la Constitución Federal, respectivamente. Se trata de una **acción positiva cuya finalidad es combatir el ausentismo de las personas con discapacidad** en las aulas escolares, esto es, que las personas con las condiciones señaladas tengan la posibilidad de tener acceso a un sistema educativo eficiente para ellos.

- La norma impugnada no hace excepción a los derechos consagrados en el artículo 1o. constitucional, en donde se garantizan los derechos humanos y el derecho a la igualdad, sino que lo que hace es fomentar la educación inclusiva en nuestro Estado, brindando a favor de las personas con discapacidad un sistema educativo acorde a las necesidades específicas de ellos que les permitan



integrarse a la sociedad y poder tener una vida autosuficiente, al igual que se fomenta una educación indígena que atienda las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística, basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural del Estado; por lo que tenemos una **norma favorable para las comunidades y pueblos indígenas y para las personas con discapacidad** que impone obligaciones a la autoridad educativa en aras de consagrar el derecho constitucional a la igualdad, la no discriminación y sobre todo el derecho a la educación previstos en los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Federal.

5.2. Informe del Congreso Local

- En el mes de marzo del año dos mil veinte, la Secretaría de Educación y Cultura creó un portal en donde se pone a disposición para su lectura y análisis el proyecto de Ley de Educación del Estado de Sonora, para que diferentes instituciones públicas y privadas, sociedad civil, indígenas, personas con discapacidad, estudiantes, padres de familia, cualquier ciudadano, pudiera hacer los comentarios a los títulos, capítulos o artículos específicos.

- De esa forma se fue trabajando en un proyecto que se encuentra acorde al sistema educativo que se hizo llegar a este Congreso Local el día ocho de abril de dos mil veinte, por parte de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora.

- El día veintiuno de abril de dos mil veinte la Secretaría de Educación y Cultura remitió a la autoridad educativa federal el proyecto que se presentó a este Congreso Local, dando respuesta por oficio el día veintitrés de abril del mismo año comunicando que es acorde con el marco constitucional y legal que se ha dispuesto en materia educativa, además de que se encuentran plasmadas las particularidades de la prestación del servicio de esta entidad federativa, oficio que fue remitido a este Congreso para su conocimiento.

- Con lo anteriormente expuesto, se corrobora que se realizaron diversas acciones con la finalidad de realizar una consulta previa, libre informada a toda la sociedad sonorensis, incluyendo a indígenas, así como personas con discapacidad.



• De igual forma, las reuniones de comisión del Congreso del Estado son públicas y se realizan en las instalaciones del Congreso Local, por lo que cualquier ciudadano interesado en la participación en la creación de alguna norma puede participar de manera activa; así como el dictamen aprobado por cada comisión se publica en la gaceta del Congreso del Estado de Sonora, para el conocimiento de los ciudadanos, antes de ser aprobada por el Pleno del Congreso del Estado. Así como todo lo realizado de manera pública es informado en diversos medios de comunicación estatales, para el conocimiento de los ciudadanos.

10. Dichos informes se tuvieron por rendidos mediante acuerdo dictado por el Ministro instructor el nueve de octubre de dos mil veinte, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

11. SEXTO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** La accionante y el Poder Ejecutivo Local hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos, conforme a lo determinado en acuerdos dictados el diecinueve de octubre y el doce de noviembre de dos mil veinte.⁵ En este último acuerdo, el Ministro instructor también determinó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 214/2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Sonora,⁶ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ La accionante, formuló alegatos en escrito recibido mediante buzón judicial el día veintiuno de octubre de dos mil veinte. En tanto que los alegatos formulados por el Ejecutivo Local, fueron recibidos el dieciséis del mismo mes y año mediante buzón judicial, y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecinueve siguiente.

⁶ Expedida mediante decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el quince de mayo de dos mil veinte.



13. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁷ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

14. No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

15. Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

16. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General Número 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



17. Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el viernes quince de mayo de dos mil veinte, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

18. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

19. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

20. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

21. En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación

⁸ "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."



expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo. Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación indígena e inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas; así como de las personas con discapacidad.

22. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

23. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

24. En el caso, el Congreso del Estado de Sonora solicitó en su informe el sobreseimiento del asunto, "*conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".

25. Sin embargo, propiamente no se desarrolló algún argumento para respaldar dicha petición, ni se refirió en específico la actualización de alguna causal de improcedencia, por lo que, ante dicha petición dogmática, resulta inviable realizar un estudio al respecto.

26. Por otro lado, en los puntos petitorios del informe rendido por el Ejecutivo Local también se pide el sobreseimiento de la acción; sin embargo, sólo se trata de una petición meramente dogmática.

27. No pasa inadvertido que el Ejecutivo Local, en su informe, cuestiona que la accionante no expone un análisis abstracto de la supuesta inconstitucionalidad



de la norma promulgada, pero, aun si en ello se buscó hacer descansar la su-
puesta improcedencia de la acción, dicho argumento debe desestimarse.

28. Lo anterior, ya que, amén de que en materia de acciones de inconsti-
tucionalidad la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante la ausen-
cia de los mismos,⁹ basta dar lectura a la demanda para confirmar que la
Comisión accionante sí desarrolla suficiente argumentación para sustentar por
qué la falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las
personas con discapacidad, resulta violatoria de derechos humanos; y, precisa-
mente, del derecho fundamental de dichos grupos a ser consultados sobre cual-
quier ley que pueda afectarles de manera directa.

29. De igual forma, no pasa inadvertido que el Ejecutivo Local argumenta
que sólo se limitó a promulgar y publicar la ley impugnada, dando cumplimiento
a la obligación que sobre el particular le corresponde, conforme al artículo 79
de la Constitución Política del Estado de Sonora. Sin embargo, aun si con dicho
argumento se buscó la improcedencia de la acción con respecto a dicha autori-
dad, el mismo debe desestimarse, toda vez que, al tener injerencia en el proceso
legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el
Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de
la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe res-
ponder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la
República.¹⁰

30. Conviene mencionar que, con posterioridad a la presentación de la
demanda, el ordenamiento impugnado fue objeto de las siguientes reformas:

⁹ Registro digital: 174565. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CON-
CEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS." [J]; Novena Época,
Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página
1157, P./J. 96/2006.

¹⁰ Registro digital: 164865. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA
DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL
PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS
FACULTADES." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo
XXXI, abril de 2010, página 1419, P./J. 38/2010.



Decreto No. 153 ¹¹	Se adicionó un capítulo IV al título IV y los artículos 94 Bis, 94 Bis 1 y 94 Bis 2. ¹²
Decreto No. 158 ¹³	Se reformaron las fracciones XLII y XLIII del artículo 13; y se adicionaron una fracción XLIV al artículo 13 y los artículos 47 Bis, 47 Bis 1, 47 Bis 2, 47 Bis 3 y 47 Bis 4. ¹⁴
Decreto No. 159 ¹⁵	Se reformaron las fracciones XXV y XXVI y se adicionó la fracción XXVII al artículo 71. ¹⁶
Decreto No. 176 ¹⁷	Se reformaron los artículos 58, fracciones VI y VII, 60 y 102, párrafo segundo; y se adicionó una fracción VIII al artículo 58. ¹⁸

31. De lo anterior, es posible advertir que únicamente el Decreto Número 176 impacta los preceptos impugnados en el siguiente alcance:

Decreto Número 163 B.O. 15 de mayo de 2020	Decreto Número 176 B.O. 1 de marzo de 2021
Educación especial	Educación especial
"Artículo 58. ...	"Artículo 58. ...
"...	"...
"I. a la V. ...	"I. a la V. ...

¹¹ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, el 21 de diciembre de 2020. Nota: El propio día se publicó el Decreto No. 155 que reformó diversas disposiciones en materia de activación física, sin embargo, en la publicación no se advierten los preceptos específicamente modificados, además de que están referidos a la Ley de Educación para el Estado de Sonora y no en estricto sentido a la Ley de Educación de Estado de Sonora.

¹² Preceptos relacionados con cuestiones de movilidad académica o estudiantil.

¹³ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, el 21 de diciembre de 2020.

¹⁴ Preceptos relacionados con fines de la educación, vinculación de la educación superior con la sociedad y el Consejo Estatal de Vinculación.

¹⁵ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, el 21 de diciembre de 2020.

¹⁶ Precepto relacionado con contenidos para opinión de los planes y programas de estudio.

¹⁷ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, el 1 de marzo de 2021.

¹⁸ Precepto relacionado con contenidos para opinión de los planes y programas de estudio.



"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; **y,**

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 60. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva;

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación; **y,**

"VIII. Garantizar que las instituciones educativas públicas y privadas cuenten con el personal docente capacitado para impartir educación especial para personas con alguna discapacidad de las previstas en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad del Estado de Sonora, a cuyo efecto llevará a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita tanto para instituciones públicas como privadas."

"Artículo 60. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables, **para lo cual, al menos, se deberán establecer programas permanentes de capacitación de Lengua de Señas Mexicana y sistema de lectoescritura en sistema Braille, dirigidos a padres de familia, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, así como también a maestros y personal de educación básica, tanto en escuelas públicas como en aquellas escuelas privadas que integren a alumnos con necesidades especiales de educación."**



32. Como se advierte de la tabla anterior, los ajustes a las fracciones VI y VII del artículo 58 sólo recorren la conjunción "y", por lo que su sentido normativo se mantiene intacto, razón por la que no se estima que han cesado sus efectos.

33. Sin embargo, lo anterior no se estima así respecto del artículo 60 también reformado, en tanto que, si bien la parte inicial impugnada se mantiene intacta, la adición al texto aporta al precepto un nuevo alcance normativo en tanto que se precisa el alcance mínimo que tendrá la obligación prevista en la norma con respecto a la observancia de diversas disposiciones legales en materia de accesibilidad.

34. Esto es, la nueva norma general producto de la reforma citada, no sólo obliga a observar determinada legislación en materia de inclusión y no discriminación de las personas con discapacidad, sino que precisa un estándar mínimo del resultado de dicha observancia, traducido en que **se deberán establecer programas permanentes de capacitación de Lengua de Señas Mexicana y sistema de lectoescritura en sistema Braille, dirigidos a padres de familia, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, así como también a maestros y personal de educación básica, tanto en escuelas públicas como en aquellas escuelas privadas que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.**

35. En ese contexto, este Tribunal Pleno advierte oficiosamente que, con respecto al artículo 60 impugnado, la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, al haberse actualizado, por cesación de sus efectos, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

36. Al no existir causal de improcedencia propuesta por las partes que esté pendiente de análisis o diversa que este órgano judicial advierta deba examinarse de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

37. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que debe declararse la invalidez del *Capítulo*



VI, denominado "*De la educación indígena*" (artículos 51 a 53), así como del diverso capítulo VIII, denominado "*De la educación inclusiva*" (artículos 56 a 59),¹⁹ previstos en el título segundo "*Del Sistema Educativo Estatal*" de la Ley de Educación del Estado de Sonora, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales²⁰ y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²¹

38. Lo anterior, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

39. Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

40. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa, puedan resultar benéfi-

¹⁹ En el apartado de improcedencia se determinó sobreseer sobre el artículo 60 impugnado.

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, a partir del "Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

²¹ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, a partir del "Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2007, a partir del "Decreto por el que se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis, así como la Declaración Interpretativa a Favor de las Personas con Discapacidad."



cas para esos grupos, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.²²

41. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

42. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**,²³ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

43. En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo

²² Cuestión que permite desestimar lo señalado por el Ejecutivo Local, en el sentido de que las normas impugnadas no causan perjuicio, sino beneficio a la población en cuestión.

²³ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Tema analizado: Proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, al no haber sido consultado el Municipio de Cherán y el Consejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho Municipio.



10. de la Constitución Federal, así como, los artículos 6²⁴ y 7²⁵ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

44. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

45. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas*

²⁴ **"Artículo 6.**

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

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

"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."

²⁵ **"Artículo 7**

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

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

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

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



o administrativas susceptibles de afectarles directamente", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

46. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,²⁶ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación era precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

47. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,²⁷ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

48. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**,²⁸ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169

²⁶ Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca y otras disposiciones de esa entidad federativa.

²⁷ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente. Tema: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

²⁸ Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.



de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

49. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.²⁹

50. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

51. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,³⁰ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

52. Asimismo, tanto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**³¹ como en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y**

²⁹ Todo lo anterior, sirve para desestimar el argumento del Poder Ejecutivo Local, en el sentido de que sólo es obligatoria la consulta en ciertos temas, como los presupuestales.

³⁰ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

³¹ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá,



su acumulada 117/2019³² se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

53. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**³³ se invalidaron, también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo

Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

³² Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

³³ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

54. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que, si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

55. **1. 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.

56. **2. 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.

57. **3. Fase de deliberación interna.** En esta etapa, –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

58. **4. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

59. **5. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.



60. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,³⁴ 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 podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

61. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**,³⁵ en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

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

63. Por su parte, en relación con el derecho a la **consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³⁶ esta

³⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada y 81/2018.

³⁵ Fallada el ocho de agosto de dos mil veinte.

³⁶ "Artículo 4. Obligaciones generales



Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

64. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,³⁷ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales, objeto de la propuesta, incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

"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:

"...

"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."

³⁷ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación", y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humanos de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



65. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

66. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,³⁸ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

67. • **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer 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.

68. • **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para

³⁸ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



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 los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

69. • **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse 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 braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

70. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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.

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

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

• **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

• **Con participación efectiva.** Que abone 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.

• **Transparente.** 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.

72. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación 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.

73. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,³⁹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

74. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

³⁹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



75. Ahora, en el presente asunto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del **"Decreto 163 del honorable Congreso del Estado de Sonora, por el que expide la Ley de Educación del Estado de Sonora"**.⁴⁰ Especialmente, se cuestionan los capítulos VI, *"De la educación indígena"*, (artículos 51, 52 y 53), y VIII, *"De la educación inclusiva"*, (artículos 56, 57, 58 y 59),⁴¹ de contenido siguiente:

"Capítulo VI "De la educación indígena"

"Objeto de la educación indígena"

"Artículo 51. En el Estado de Sonora se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, así como migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de sus tradiciones oral y escrita indígena, como de sus lenguas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación que se imparta en poblaciones en donde se encuentren asentadas comunidades indígenas de las diferentes etnias de la entidad, deberá ser plurilingüe e intercultural y atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Sonora."

"Consulta de buena fe y de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas"

"Artículo 52. Las autoridades educativas del Estado de Sonora consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales, nacionales e internacionales en la materia, cada vez

⁴⁰ Publicada en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el quince de mayo de dos mil veinte.

⁴¹ En el apartado de improcedencia se determinó sobreseer sobre el artículo 60 impugnado.



que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Acciones en materia de educación indígena

"Artículo 53. En materia de educación indígena, la autoridad educativa estatal y autoridades municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de nuestra entidad federativa;

"IV. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"V. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VI. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y



comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. ..."

"Capítulo VIII "De la educación inclusiva

"Educación inclusiva

"**Artículo 56.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Finalidad de la educación inclusiva

"**Artículo 57.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en todos los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos en su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias



religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Educación especial

"Artículo 58. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación inclusiva en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación inclusiva, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;



"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Promover la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"El Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Sonora, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, otorgará becas que soliciten alumnos inscritos en educación básica y media superior, que presenten alguna discapacidad en términos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, atendiendo, particularmente el otorgamiento a los alumnos con sordera profunda para el pago del intérprete respectivo."

"Medidas para garantizar la educación inclusiva

"**Artículo 59.** Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;



"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordo-ciegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

76. De la transcripción anterior, se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Sonora; especialmente, en lo referido a *educación indígena e inclusiva*.

77. Visto el **capítulo VI** de la Ley de Educación del Estado de Sonora, se advierte que regula las cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.⁴²

78. Para ello, en el **artículo 51** se prevé que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Sonora como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

79. En el propio **artículo 51**, se refiere que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Sonora.

80. El **artículo 52** establece una obligación de consulta a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas que prevean las autoridades educativas en relación con dicha población.

⁴² Artículo 51.



81. A su vez, el **artículo 53** contempla una serie de acciones que, en materia indígena, pueden realizar las autoridades educativas estatal y municipales en cuestiones afines a escuelas, programas, materiales, libros de texto, planes y programas de estudios y mecanismos de acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de educandos, con un enfoque intercultural y multilingüe.

82. Por su parte, en el **capítulo VIII** se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todas y todos los educandos, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

83. Ello conforme al **artículo 56** de la referida ley, que también prevé que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

84. El **artículo 57**, tras definir como finalidad de la educación inclusiva la de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, enumera distintos elementos que debe considerar la Secretaría de Educación del Estado en las acciones que realice al efecto.

85. Los **artículos 58 y 59** establecen una serie de acciones y medidas que debe realizar la propia secretaría en materia de educación especial.

86. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Sonora estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de Sonora, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones específicas destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

87. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación



que reciben sea acorde a sus necesidades educativas y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

88. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

89. Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

90. Ahora bien, de las constancias de autos se observa que, en el **procedimiento legislativo** que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

91. **A. Iniciativa de la gobernadora del Estado.** Con fecha ocho de abril de dos mil veinte, la ciudadana licenciada Claudia Artemiza Pavlovich Arellano presentó ante el Congreso Local:

"Iniciativa de decreto por virtud del cual se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Sonora."

92. **B. Turno de la iniciativa de la Comisión de Educación.** Con fecha catorce de abril de dos mil veinte, la presidencia del Poder Legislativo turnó la iniciativa a la Comisión de Educación y Cultura para su estudio y elaboración de dictamen correspondiente.⁴³

⁴³ Datos obtenidos de la copia certificada del dictamen remitido por la titular del Poder Ejecutivo de Sonora. http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_480.pdf.



93. **C. Aprobación del dictamen en la Comisión de Educación.** En sesión de siete de mayo de dos mil veinte, con asistencia de los nueve diputados integrantes de la Comisión de Educación y Cultura, se aprobó el dictamen, en lo general, por unanimidad de nueve votos a favor. Finalmente, con algunas reservas y ajustes a diversos artículos, se aprobó el dictamen en lo particular por los nueve diputados integrantes de la Comisión de Educación y Cultura. La referida sesión concluyó a las quince horas con treinta y cinco minutos del día de su inicio, esto es, el siete de mayo de dos mil veinte.

94. **D. Sesión ordinaria y aprobación del dictamen en el Pleno del Órgano Legislativo.** En sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, se incluyó en el orden del día como punto once, el *"Dictamen que presenta la Comisión de Educación y Cultura, con proyecto de Ley de Educación del Estado de Sonora."*. La sesión inició a las diez horas con veinticuatro minutos, se declaró quórum legal y se dio lectura al orden del día, el cual fue aprobado por unanimidad de votos.

95. En cuanto al punto once, se presentó el dictamen, el cual fue dispensado de su primera y segunda lectura por unanimidad de votos; posteriormente, se abrió el dictamen para su discusión, el cual, se aprobó tanto en lo general como en lo particular por unanimidad de votos.

96. Aprobado el dictamen, se ordenó enviar la minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

97. **E. Publicación.** El quince de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora.

98. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo **no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente**. Lo anterior, dado que dicho proceso legislativo sólo consistió en la presentación de la iniciativa por parte de la gobernadora del Estado de Sonora, la discusión y aprobación del dictamen por parte de los integrantes de la Comisión referida, su posterior discusión y aprobación en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte de la gobernadora del Estado. Todo lo cual,



ocurrió entre el ocho de abril de dos mil veinte y el quince de mayo del propio año. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la **invalidez de los artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59** de la **Ley de Educación del Estado de Sonora**.

99. No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional el argumento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora formulado al rendir sus informes en el sentido de que, conforme al artículo sexto transitorio⁴⁴ de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, la aprobación de la Ley de Educación del Estado de Sonora sólo obedeció a un esfuerzo de armonización con la referida ley general.

100. Lo anterior sobre la base de que es criterio de este tribunal que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

101. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

102. En el caso, el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con la ley impugnada del Estado de Sonora, evidencia que, aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, no se trata de una réplica:

⁴⁴ "**Sexto**. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."



Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Sonora
<p>"Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."</p>	<p><u>Objeto de la educación indígena</u></p> <p>"Artículo 51. En el Estado de Sonora se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, así como migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de sus tradiciones oral y escrita indígena, como de sus lenguas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>"La educación que se imparta en poblaciones en donde se encuentren asentadas comunidades indígenas de las diferentes etnias de la entidad, deberá ser plurilingüe e intercultural y atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Sonora."</p>
<p>"Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Consulta de buena fe y de manera previa, Libre e informada a pueblos y comunidades indígenas</p> <p>"Artículo 52. Las autoridades educativas del Estado de Sonora consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales, nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>



"La Secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, **en especial las normales bilingües interculturales**, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que

Acciones en materia de educación indígena

"Artículo 53. En materia de educación indígena, la autoridad educativa estatal y autoridades municipales **podrán** realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de nuestra entidad federativa."

"IV. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas,



pertenece, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"V. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VI. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las

Educación inclusiva

"Artículo 56. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las



características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 62. El Estado **aseguraré la educación inclusiva en todos los tipos y niveles**, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

Finalidad de la educación inclusiva

"Artículo 57. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en todos los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos en su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,



	<p>"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."</p>
<p>"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."</p>	
<p>"Artículo 64. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.</p> <p>"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:</p> <p>"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;</p> <p>"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;</p>	<p>Educación especial</p> <p>"Artículo 58. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.</p> <p>"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:</p> <p>"I. Prestar educación inclusiva en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;</p> <p>"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación inclusiva, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;</p>



"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Promover la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"El Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Sonora, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, otorgará becas que soliciten alumnos inscritos en educación básica y media superior, que presenten alguna discapacidad en términos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, atendiendo, particularmente el otorgamiento a los alumnos con sordera profunda para c1 pago del interprete respectivo."



Medidas para garantizar la educación inclusiva

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 59. Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordo-ciegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."



"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

103. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

104. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

105. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo



que incide en los derechos humanos de las comunidades indígenas y con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

106. Conforme a lo anterior, tampoco es obstáculo a la determinación de este Tribunal Pleno, el argumento del Ejecutivo del Estado, en el sentido de que el artículo 52 de la ley impugnada, ya contempla una obligación de consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Ello, en atención a que, como se ha explicado, la consulta en el caso requerida era previa a la emisión del referido ordenamiento.

107. A la vez, se debe desestimar el argumento del Congreso Local en el sentido de que la Secretaría de Educación y Cultura del Estado consultó a distintos sectores de la sociedad, incluidas las poblaciones indígenas y las personas con discapacidad, a partir de la creación de un portal en el que se puso a disposición para su lectura y análisis el proyecto de la ley impugnada.

108. Lo anterior, dado que, amén de que no se exhibe prueba de ello, no puede considerarse que la simple publicación de un portal en internet de una ley para la recepción de comentarios cumpla con los elementos mínimos que de las consultas requeridas se han expuesto en este fallo. Además, el Congreso Local tampoco acredita que consultas como las requeridas formaron parte del proceso legislativo que llevó a la expedición de la ley impugnada.

109. No pasa inadvertido que, dentro del periodo que rigió el proceso legislativo cuestionado, los trabajos de las Legislaturas Locales se vieron afectados a consecuencia de la pandemia del virus SARS-CoV-2. Sin embargo, las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

110. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los



pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

111. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a sectores históricamente discriminados.

112. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Sonora debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.⁴⁵

113. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se declara la **invalidez parcial de la Ley de Educación del Estado de Sonora**; esto es, únicamente del **capítulo VI**, denominado "**De la educación indígena**", que comprende los artículos 51 a 53, así como del diverso **capítulo VIII**, denominado "**De la educación inclusiva**", que comprende los artículos 56 a 59, ambos capítulos contenidos en el **título segundo "Sistema Educativo Estatal."**

⁴⁵ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte.



114. Para la mayoría de los integrantes de este Pleno, no cualquier medida legislativa que tenga vinculación con los pueblos y comunidades indígenas o con las personas con discapacidad exige la consulta previa, porque, en el supuesto del primer grupo, sólo deberán consultarse aquellas normas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos. Por su parte, tratándose de personas con discapacidad, la consulta debe practicarse cuando las disposiciones impugnadas tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con ellos.

115. Efectivamente, existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2o. de la Constitución Federal⁴⁶ y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁴⁷ obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, "*cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente*".⁴⁸

116. La Suprema Corte ha sostenido que el artículo 1o. de la Constitución General y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo forman parte del parámetro de regularidad constitucional e imponen por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio. Así, ha concluido que, en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales están obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

117. Por su parte, en relación con la consulta a personas con discapacidad, este tribunal ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que

⁴⁶ Véase *supra* nota 40.

⁴⁷ Véase *supra* nota 41.

⁴⁸ Controversia constitucional 32/2012, pág. 72.



incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan "*decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" en el sentido del artículo 4.3 de la convención. En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas.

118. Al respecto, este tribunal ha retomado en buena medida la interpretación realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con el artículo 4.3 de la convención para efectos del ámbito interno mexicano, específicamente, en relación con la porción normativa "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", respecto de la que el comité sostuvo que esta expresión "*abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad*".⁴⁹

119. Así, al menos desde que el Comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población.

120. La condición de aplicación relevante es que en el procedimiento legislativo se discuta y, eventualmente, se apruebe una medida que reglamente una actividad relacionada con dichos intereses y/o derechos de estos colectivos.

⁴⁹ Véase la Observación General Núm. 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, aprobada por el comité en su vigésimo periodo de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, página 6, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.



121. Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva.

122. Así sucedió al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,⁵⁰ 41/2018⁵¹ y 123/2020,⁵²** cuando se invalidaron en su totalidad, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,⁵³ la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

123. Por el contrario, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo resolvió, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019,⁵⁴** en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi,

⁵⁰ Fallada en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

⁵¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵² Fallada el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵³ Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

⁵⁴ Resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.



Yauhquemehcan y Tlaxco, impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y, de manera más reciente, en la **acción de inconstitucionalidad 61/2019**,⁵⁵ en la que, si bien se declaró la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

124. Sin embargo, la evolución del criterio sostenido por este Tribunal Constitucional permite sostener que, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

125. La determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.

126. Esta determinación, que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

⁵⁵ Fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite legislativo."



127. En el asunto que se resuelve, es claro que sólo se impugnaron los capítulos VI y VIII del título segundo de la Ley de Educación del Estado de Sonora, en los que el legislador local reguló la educación indígena y la inclusiva; sin embargo, la determinación de invalidar parcialmente la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva y más importante: la ley tiene un ámbito material y personal más amplio que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

128. Efectivamente, la Ley de Educación del Estado de Sonora se emitió en cumplimiento al deber de armonización del marco jurídico en la entidad en materia educativa, establecido por el legislador federal en el artículo sexto del régimen transitorio de la Ley General de Educación,⁵⁶ publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

129. Así, la legislación local tiene como objeto garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3o. de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es parte, la mencionada ley general y la Constitución de la entidad; así como regular los servicios educativos que imparten las autoridades en la materia, los organismos públicos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en todo el Estado de Sonora.⁵⁷

⁵⁶ Ley General de Educación.

"Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."

⁵⁷ **Ley de Educación del Estado de Sonora.**

"**Artículo 1o.** La presente ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado de Sonora.

"Su objeto es regular la educación impartida en el Estado de Sonora por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los Municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En el Estado de Sonora se priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ejercicio de su derecho a la educación. Para tal efecto, garantizará el desarrollo de programas y políticas públicas que hagan efectivo ese principio constitucional."



130. En ese sentido, en el asunto en concreto, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa debido a que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

131. Esta evolución del criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad, mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

132. Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Sonora.

133. Con base en estas consideraciones, **se determina la invalidez de los artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59 de la Ley de Educación del Estado de Sonora.** En similar sentido se resolvió por este Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad 212/2020.⁵⁸

134. SEXTO.–**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁵⁹ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucio-

⁵⁸ Fallada el 1 de marzo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas y aprobada por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁵⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

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



nalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

135. **6.1. Preceptos declarados inválidos.** Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los **artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59** de la **Ley de Educación del Estado de Sonora**, expedida mediante **Decreto 163** publicado en el Boletín Oficial dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, por los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

136. **6.2. Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."⁶⁰

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

⁵⁹ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

⁶⁰ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un



137. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

138. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

139. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes⁶¹ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez deriva-

amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).". Datos de localización, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.

⁶¹ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.



das de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las **acciones de inconstitucionalidad 84/2016**,⁶² **81/2018** y **201/2020**,⁶³ e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,⁶⁴ lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se

⁶² Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

⁶³ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que: "La declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, COVID-19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

⁶⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de dos mil veinte.



determina que la declaración de invalidez de los **artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59** de la **Ley de Educación del Estado de Sonora**, relativos a sus capítulos "*VI De la educación indígena*" y "*VIII De la educación inclusiva*", del título segundo, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Sonora cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad.

140. **6.3. Efectos Vinculantes para el Congreso del Estado de Sonora.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los **Artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59** de la **Ley de Educación del Estado de Sonora**, aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que **conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes**, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

141. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Sonora⁶⁵ para que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de

⁶⁵ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó "Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes,



los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

142. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

143. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas, y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Sonora atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

144. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 60 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, en los términos del considerando cuarto de esta decisión.

atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete."



TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sonora, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta sentencia.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las



causas de improcedencia, consistente en: 1) no sobreseer respecto del artículo 58, fracciones VI y VII, de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose del criterio del cambio del sentido normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio del sentido normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 2) sobreseer de oficio respecto del artículo 60 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decre-



tada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Sonora a que lleve a cabo las consultas de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39 A 41 Y 44 A 48 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR LA CONSULTA ANTES DE SU EMISIÓN.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU AUSENCIA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.



VIII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

IX. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39 A 41 Y 44 A 48 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39 A 41 Y 44 A 48 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DIECIOCHO MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39 A 41 Y 44 A 48 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 193/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE MAYO DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389, publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389, publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas el diecisiete de junio de dos mil veinte.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) El capítulo VI, denominado "Educación indígena", se integra por los artículos 39 a 41, donde el legislador expresamente reconoce que se garantizarán los derechos educativos, culturales y lingüísticos de las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como sus lenguas, como objeto y fuente del conocimiento.

b) Además, no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento y tradiciones lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades.



c) Se considera que las normas claramente son susceptibles de afectarles, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía que busca que la educación que reciban sea acorde con las necesidades educativas de los pueblos indígenas y afroamericanos.

d) Ello, pese a que Zacatecas no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total en comparación con otras entidades federativas, pero en su territorio se encuentran personas que se identifican como indígenas y afroamericanos, pues el criterio cuantitativo no puede ser un criterio válido para determinar cuándo sí y cuándo no realizar dicho procedimiento de consulta.

e) De la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicada a través del Decreto 389 de fecha 17 de junio de 2020, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, atendiendo a la obligación de realizarla conforme al parámetro constitucional.

f) Por otra parte, si bien las disposiciones de la ley, sobre personas indígenas y afroamericanas pudieran considerarse como positivas, pues establecen diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarias, lo cierto es que el proceso no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia. Además, porque la consulta debe permitir escuchar opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad.

g) El capítulo VII, denominado "Educación inclusiva", artículos 44 a 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, prevé que la educación inclusiva es un conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

h) Se basa en la valoración de la diversidad y la necesidad de adaptar los sistemas para responder a las distintas necesidades. Se basa en los princi-



pios de equidad social y respeto, a través de la integración educativa, el apoyo psicopedagógico y la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad. Como medidas para garantizar la educación inclusiva se encuentran facilitar el aprendizaje del sistema braille u otros medios o formatos de comunicación, facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas, asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes, modos y medios de comunicación más apropiados. También se deben atender las disposiciones en materia de accesibilidad. El gobierno debe asignar presupuesto necesario para cumplir los objetivos de la educación especial.

i) Se advierte entonces que el legislador estableció normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan las barreras o impedimentos que impiden el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente.

j) El propósito de las medidas es impulsar la participación y el aprendizaje incluyente de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera integral su derecho humano a la educación por lo cual estableció algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal. Sin embargo, el Poder Legislativo no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 193/2020, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. Por diverso acuerdo de ese mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días, rindieran los informes correspondientes.



5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas. El coordinador General jurídico del Gobierno de Zacatecas, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, rindió su informe en los siguientes términos:

a) El 15 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. El artículo octavo transitorio de ese decreto señala que las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, tendrán el plazo de un año para armonizar el marco jurídico en la materia, conforme al decreto.

b) En pleno cumplimiento al mandato constitucional del referido artículo transitorio, y en vista de que la anterior Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de 2 de abril de 2014, se estimaba incompatible con las nuevas disposiciones constitucionales, se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la ley y se expide la nueva Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

c) De una comparación entre las disposiciones impugnadas (artículos 39 a 41 y 44 a 48) y la Ley General de Educación (artículos 56 a 58 y 61 a 68), se observa que las normas cuya invalidez se pretende, fueron materia de armonización legal a cuyo cumplimiento quedó obligada la entidad federativa.

d) Lejos de pretender menoscabar los derechos humanos de las personas indígenas, la única pretensión contenida en el proceso legislativo fue armonizar la legislación. En todo caso se debió impugnar la Ley General de Educación, pues la ley local únicamente homologó su contenido.

e) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Señala que, en el caso concreto, los artículos cuya invalidez se demanda subyacen a la obligación paralela de armonización que deriva de la obligación que nace de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Educación, es decir, que las reformas estatales únicamente obedecen al cumplimiento de una obligación primaria de armonización en la materia.



6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. El secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura de Zacatecas, en representación del Poder Legislativo de esa entidad, rindió su informe en los siguientes términos:

a) La distribución de la función social educativa ha correspondido al Congreso de la Unión y cada reforma de la materia ha significado una limitación en las facultades de las entidades federativas, lo que se ha acentuado con la emisión de leyes federales.

b) La reforma constitucional educativa de 15 mayo de 2019 precisó nuevos mecanismos para la evaluación del personal docente y diversas obligaciones para el Estado –Federación, Estados y Municipios– tendentes a garantizar la educación en todos sus niveles. La distribución de la función social educativa de los artículos 3o. y 73 de la Constitución permaneció prácticamente sin modificaciones. Esa modificación no mandató expresamente la emisión de una nueva ley general en la materia, y ordenó en los transitorios séptimo y octavo que las Legislaturas Estatales realizaran reformas, en el ámbito de su competencia, en un plazo de un año para armonizar el marco jurídico en la materia conforme al decreto constitucional. Además, el Congreso de la Unión debía realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente a más tardar en un plazo de 120 días.

c) Conforme a lo anterior, el Congreso de la Unión emitió la nueva Ley General de Educación, publicada el 30 de septiembre de 2019, en cuyo artículo sexto transitorio mandató que, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor, los Estados armonizaran su marco jurídico conforme a ese decreto de la ley general.

d) Para cumplir el mandato, el Constituyente Local publicó la Ley de Educación del Estado de Zacatecas el 17 de junio de 2020. La materia educativa es una facultad concurrente que puede ser regulada por la Federación o las entidades federativas, sujetándose a las disposiciones que emita el Congreso de la Unión. Al momento de diseñar y configurar el articulado de la ley de educación local, se tuvieron presentes las limitaciones previstas tanto en la Ley General de Educación, con la finalidad de evitar la invasión de las facultades conferidas al



Congreso de la Unión. De tal forma que se cumplió con la obligación contenida en los ya referidos artículos transitorios pues fue armonizada observando estrictamente el contenido de los artículos de la Ley General de Educación.

e) La Ley de Educación del Estado hizo casi una transcripción de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación; los preceptos impugnados son casi idénticos al de la ley general, sólo se agregaron algunas palabras para evitar la invasión de facultades competenciales del Congreso de la Unión. Las Legislaturas Estatales no pueden exceder los límites establecidos en las leyes generales pues derivan del ejercicio específico de un mandato constitucional.

f) En la controversia constitucional 209/2020, la Suprema Corte resolvió que las facultades legislativas de las entidades federativas estaban limitadas, pues si bien la materia educativa era una facultad concurrente, los órganos legislativos debían sujetarse a los parámetros fijados en la Ley General de Educación.

g) En la controversia constitucional 48/2014 relativa a la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, vigente en ese momento, la Suprema Corte reiteró ese criterio. Por ende, la Legislatura Estatal estaba limitada en sus atribuciones legislativas, pues debía sujetarse estrictamente a las disposiciones establecidas en la Ley General de Educación en materia de educación indígena y educación inclusiva.

h) En el caso, la consulta previa, de haber sido necesaria, el Congreso de la Unión era la instancia competente para llevarla a cabo toda vez que la redacción original de los artículos que se impugnan le correspondió, pues el legislador local sólo decidió reproducir tales artículos.

i) Además, en vista de ser una materia concurrente, los órganos legislativos estatales tienen la posibilidad de aumentar las prohibiciones o deberes previstos, pero en ejercicio de las atribuciones la Legislatura Estatal decidió replicar en la entidad federativa las disposiciones de la ley general relativas a la educación indígena y a la educación inclusiva.

j) De las porciones normativas impugnadas se advierte que tienen como objetivo precisar las obligaciones de las autoridades estatales y municipales



para garantizar el respeto de los derechos humanos de los referidos grupos sociales; ninguno de los artículos establece una actividad que afecte la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas o de las personas con discapacidad. La consulta no fue creada para someter a la consideración de la ciudadanía el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la autoridad.

k) Conforme al artículo 40 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, prevé que se debe efectuar una consulta previa a las comunidades y poblaciones indígenas o bien a las personas con discapacidad cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionados con estos grupos.

7. Por acuerdo del Ministro instructor, de diez de agosto de dos mil veinte, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que correspondiera. No obstante, no presentaron opinión alguna.

8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre los artículos 39 a 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

III. NORMA RECLAMADA

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educa-



ción del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389 publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas, el diecisiete de junio de dos mil veinte, de contenido siguiente:

Ley de Educación del Estado de Zacatecas

Capítulo VI Educación indígena

Objeto de la educación indígena

"**Artículo 39.** Se garantizará en el Estado el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado."

Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas

"**Artículo 40.** Las autoridades educativas estatal y municipales consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal."

Acciones en materia de educación indígena

"**Artículo 41.** En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:



"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos, libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. ..."



Capítulo VIII Educación inclusiva

Educación inclusiva

"**Artículo 44.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

Finalidad de la educación inclusiva

"**Artículo 45.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los diferentes tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de



género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

Educación especial

"Artículo 46. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación asociada a una discapacidad, así como a los que presenten aptitudes sobresalientes.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;



"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

Medidas para garantizar la educación inclusiva

"Artículo 47. Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas, dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,



"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

Disposiciones de accesibilidad

"Artículo 48. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

IV. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. El Decreto 389 por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Zacatecas se publicó el diecisiete de junio de dos mil veinte, en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte.

13. No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

14. Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los es-



critos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

15. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General Número 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

16. Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el presente asunto, impugna un decreto publicado en la fecha en que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

17. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

V. LEGITIMACIÓN

18. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.¹

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



19. Además, en el caso se impugnaron diversas disposiciones –relacionadas con la educación indígena y la educación inclusiva– alegando la invalidez de las mismas por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como la falta de consulta a personas con discapacidad.

20. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

21. El Poder Ejecutivo Local alegó que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Señala que, en el caso concreto, los artículos cuya invalidez se demanda subyacen a la obligación paralela de armonización que deriva de la obligación que nace de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Educación, es decir que las reformas estatales únicamente obedecen al cumplimiento de una obligación primaria de armonización en la materia.

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal 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."

² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



22. Sin embargo, ese argumento resulta infundado ya que se relaciona directamente con el estudio de fondo sobre si era necesaria o no la realización de una consulta previa.

23. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

24. Corresponde a este Pleno determinar si las disposiciones impugnadas de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, son constitucionales o de lo contrario determinar la invalidez de éstas, en virtud de la omisión del Congreso Local de llevar una consulta en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y una consulta a personas con discapacidad.

25. Para ello, el estudio se dividirá en tres apartados: 1) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; 2) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad y 3) estudio de los artículos impugnados (39 a 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas).

1. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

26. Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

27. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. Primero, al resolver la **controversia**



constitucional 32/2012³ donde el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo realizada el 16 de marzo de 2012.

28. Ahí se estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución Local impugnada. El Municipio actor denunció que se realizaron unos "foros de consulta", en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del Municipio; además, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

29. Luego, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**⁴ se decretó la inconstitucionalidad

³ Resuelta el **veintinueve de mayo de dos mil catorce**. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁴ Resuelta el **diecinueve de octubre de dos mil quince**. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa.

30. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,⁵ promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27⁶ de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y a los tratados internacionales.

31. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**⁷ decretó la

⁵ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶ "Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

"Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los Municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

"El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

"Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(Adicionado P.O. 29 de mayo de 2014)

"Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí."

⁷ Resueltas el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,



validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

32. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁸ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.

33. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁹ declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

⁸ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,



reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino de cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

34. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019**¹⁰ invalidó el Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco

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

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

35. Finalmente, durante el año dos mil veinte, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019**,¹¹ **81/2018**,¹² **136/2020**,¹³ **164/2020**¹⁴ y **127/2019**.¹⁵

36. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.

37. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹⁶ el cual, entre otras cuestiones, prevé:

"Artículo 6

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

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 fallada el 12 de marzo de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, donde se declaró la invalidez, por nueve votos, del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el 19 de septiembre de 2019.

¹² Acción de inconstitucionalidad 81/2018, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, fallada el 8 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 164/2020, fallada el 5 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 127/2019, fallada el 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.

¹⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).



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

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

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

"Artículo 7

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

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

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



de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

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

38. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2, de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

39. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.¹⁷

40. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que

¹⁷ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 por la asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone: "Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

"...

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

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



más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

41. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

a. La consulta debe ser previa. Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.¹⁸ Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.¹⁹

b. Libre.²⁰ Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.²¹

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."

Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

¹⁹ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015, página 89.

²⁰ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase desapercibido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.



c. Informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

d. 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.

e. De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que 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.

42. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

43. El Pleno ha considerado que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

²¹ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>



caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

44. Por tanto, **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

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 apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– 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.

45. Además, las comunidades y pueblos afromexicanos también deben ser consultados pues conforme al apartado C del artículo 2o. constitucional, se les reconoce como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán los derechos señalados en los apartados A y B del citado artículo, en los tér-



minos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

2. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad

46. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como un principio general, entre otros, la libertad de tomar las propias decisiones, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.²² Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes; en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, los Estados deberán celebrar 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.²³

47. Este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de sus precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.

48. Al fallar la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,²⁴ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* para el Estado de Morelos al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afecta directamente.

49. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con

²² Artículo 3. Principios generales. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²³ Artículo 4. Obligaciones generales. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 101/2016, fallada el 27 de agosto de 2019 por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.²⁵ En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o, en su caso, de personas con discapacidad.²⁶

50. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,²⁷ el Tribunal Pleno invalidó unos preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta.

51. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su impor-

²⁵ A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

"14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos."

²⁶ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

"Artículo V

"1. Los Estados Parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. ..."

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 68/2018, fallada el 27 de agosto de 2019 por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



tancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa 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 que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.

52. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente 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 (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros". El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.²⁸

53. Posteriormente, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,²⁹ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Sin bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, ésta fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.

²⁸ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 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*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 1/2017, fallada el 1o. de octubre de 2019, por mayoría de ocho votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá. Ausentes la Ministra Piña Hernández y el Ministro Franco González Salas.



54. En ese asunto, el tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad –en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones–; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.

55. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,³⁰ esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México al no haberse celebrado una consulta a las personas con síndrome de *down*, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.

56. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, por lo que determinó que su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer 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.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, falladas el 21 de abril de 2020 por unanimidad de once votos.



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 tomen en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse 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 braille 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, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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.

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, 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.

• **Transparente.** 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.

Además, resulta importante puntualizar que esta obligación 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.

57. El Tribunal Pleno destacó 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. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

3. Estudio de los artículos impugnados

58. Una vez precisado lo anterior, se analiza si las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como a las personas con discapacidad. De ser así, también se



verificará si en el proceso legislativo del decreto impugnado, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan.

59. Las disposiciones impugnadas sí regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación de estos grupos. Textualmente establecen:

Capítulo VI Educación indígena

Objeto de la educación indígena

"Artículo 39. Se garantizará en el Estado el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado."

Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas

"Artículo 40. Las autoridades educativas estatal y municipales consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal."

Acciones en materia de educación indígena

"Artículo 41. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:



"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos, libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. ..."



Capítulo VIII Educación inclusiva

Educación inclusiva

"Artículo 44. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

Finalidad de la educación inclusiva

"Artículo 45. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los diferentes tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;



"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

Educación especial

"Artículo 46. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación asociada a una discapacidad, así como a los que presenten aptitudes sobresalientes.

"La Secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;



"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

Medidas para garantizar la educación inclusiva

"**Artículo 47.** Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas, dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."



Disposiciones de accesibilidad

"**Artículo 48.** En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

60. Es evidente que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Zacatecas, lo cual incluye regulaciones específicas sobre el derecho a la educación indígena e inclusiva.

61. El capítulo VI se refiere a la educación indígena. Dispone que se deberán garantizar los derechos educativos, culturales y lingüísticos de las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas. Se deben atender las necesidades educativas con pertinencia cultural y lingüística, a fin de preservar el patrimonio histórico de las culturas. Además, establece las acciones que las autoridades podrán realizar en materia de educación indígena.

62. Por otra parte, el capítulo VIII regula la educación inclusiva. Se entiende por ésta el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Tiene como finalidad favorecer el aprendizaje y establece las acciones que podrá realizar la Secretaría, así como las medidas para garantizar la educación inclusiva.

63. Además, establece que se garantizará la educación de los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y participación asociada a una discapacidad, así como a los que presenten aptitudes sobresalientes. Igualmente, deberán atenderse las disposiciones en materia de accesibilidad.

64. Así, en vista de que las disposiciones se encuentran dirigidas a regular aspectos relativos a la educación indígena e inclusiva, el legislador del Estado de Zacatecas sí estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, de manera previa a aprobar la Ley de Educación para el Estado de Zacatecas. El contenido de las disposiciones se configura como medidas susceptibles de



afectar los intereses o derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas; igualmente inciden en los intereses o la esfera jurídica de las personas con discapacidad ya que se regularon ámbitos del derecho a la educación para esos sectores de la población.

65. Tal y como fue considerado por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³¹ donde se analizó la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, de similar contenido a la aquí analizada, las disposiciones se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

66. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

67. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad, acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa; de ahí que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

68. De las constancias del expediente se observa que el procedimiento legislativo que dio origen a las disposiciones impugnadas se desarrolló de la siguiente forma:³²

³¹ Acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada por unanimidad de 11 votos del Tribunal Pleno el 1o. de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

³² Ver el anexo relativo al Informe de la LXIII Legislatura de Estado de Zacatecas en la presente acción de inconstitucionalidad.



- El 19 de marzo de 2020, en el punto 9 del orden del día, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

- En esa misma fecha, el diputado presidente de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas remitió para su trámite a la presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Zacatecas presentada por los diputados Héctor Adrián Menchaca Medrano, Jesús Padilla Estrada y Gabriela Evangelina Pinedo Morales el cual fue dado a conocer en la sesión ordinaria de esa misma fecha.

- El 15 de mayo de 2020, en la sesión primera, punto 3 del orden del día, se dio lectura al dictamen de la iniciativa de Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

- Ese mismo día, en la sesión segunda, se dio la discusión y aprobación del dictamen de la iniciativa referida.

- El 17 de junio de 2020, se publicó en el Periódico Oficial Número 49 del Gobierno del Estado de Zacatecas, el Decreto 389 por el que se expidió la Ley de Educación de esa entidad.

69. Se advierte entonces que, en las fases del proceso legislativo, no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues sólo consistió en la presentación de la iniciativa, la lectura del dictamen, su discusión y aprobación y finalmente la promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.

70. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 39, 40, 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación para el Estado de Zacatecas.

71. Por otra parte, existe una admisión de la falta de consulta previa. En el presente caso, el Poder Legislativo Local argumenta esencialmente que no llevó una consulta previa por los siguientes motivos: a) al legislar en materia educativa local se realizó casi una transcripción de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación, los preceptos impugnados son casi idénticos; b) el legislador local no podía exceder los límites establecidos en las leyes generales pues



derivan del ejercicio específico de un mandato constitucional; c) si bien podía aumentar las prohibiciones o deberes por ser una materia concurrente, en ejercicio de sus atribuciones decidió replicar las disposiciones de la ley general; d) la consulta no fue creada para someter a la consideración de la ciudadanía el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la autoridad; e) ninguno de los artículos establece una actividad que afecte la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas; y, f) el artículo 40 de la Ley de Educación de Zacatecas prevé que se debe efectuar una consulta previa a las comunidades y poblaciones indígenas cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionados con estos grupos.

72. Este Tribunal Pleno estima infundados los argumentos del Poder Legislativo por los cuales intenta justificar la falta de una consulta previa.

73. Respecto del argumento del Poder Legislativo que señala que únicamente se transcribieron los preceptos de la ley general a la ley local y, en todo caso, era el Congreso de la Unión quien se encontraba obligado a llevar una consulta en materia indígena al emitir la ley local, esta Suprema Corte no puede aceptar tal razonamiento.

74. El hecho de que el Congreso Local emitiera las normas relativas a la educación indígena para armonizar ese cuerpo normativo con la ley general en materia educativa, no les exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos. Más aún cuando, como ya se dio cuenta en el apartado anterior, existe un deber constitucional y convencional de regular aspectos relativos a la educación indígena intercultural y bilingüe.

75. Al fallar **la acción de inconstitucionalidad 116/2019** este Tribunal Pleno sostuvo que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, por lo que no se puede realizar una valoración *a priori* sobre qué es lo que más les beneficia, cuando precisamente es el objetivo de una consulta indígena. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y



comunidades indígenas y afromexicanas pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

76. Así, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena a fin de respetar el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidad. A través de esa consulta pueden participar sobre un tema que es susceptible de impactar su cosmovisión, por lo que vedar esa oportunidad puede implicar una forma de asimilación cultural.

77. Por ejemplo, este tribunal ya ha señalado que no basta con reproducir lo previsto en el artículo 2o. de la Constitución ya que sus alcances son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle y dé contenido a los principios constitucionales, adaptándolo a la realidad particular de los Estados y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.

78. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente el legislador no habría advertido unilateralmente.

79. Además, resulta desacertada la afirmación del Legislativo cuando sostiene que esos artículos no establecen nada que afecten la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas. No es el Estado central ni el legislador de forma unilateral quienes pueden disponer sobre lo que es mejor para los pueblos y comunidades indígenas. Ese razonamiento se inserta inclusive en una forma de colonialismo –que indirectamente legitima las asimetrías que históricamente han sufrido los pueblos indígenas– no sólo del derecho, sino también del ejercicio del poder al pretender determinar –y dominar– a los pueblos originarios estableciendo sin consulta algunas normas que, aparentemente, les favorecen.

80. Por otra parte, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020, reiteró el criterio de que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables



antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

81. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

82. No basta tampoco con el argumento de que el artículo 40 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas prevé que se debe efectuar una consulta previa a las comunidades y poblaciones indígenas cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionados con estos grupos. Puesto que esa disposición no fue consultada y se establecen *a priori*, formas, métodos y límites sobre un derecho, cuyo entendimiento y contenido debe ser sometido a consulta.

83. Por ende, resulta evidente que el Poder Legislativo de Zacatecas debía efectuar una consulta previa con personas con discapacidad y colectivos que las representan a fin de propiciar un debate sobre un derecho que les afecta directamente, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Ante la omisión de llevarla a cabo –omisión que las autoridades reconocen– se declara la invalidez parcial de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389, publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.



84. Ante la vulneración en forma directa de los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, a efecto de no generar un vacío legislativo, se declara la invalidez únicamente del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 39 a 41; así como del capítulo VIII "De la educación inclusiva", que abarca las disposiciones del 44 al 48 de la ley impugnada.

85. Lo anterior, ya que, conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³³ en una evolución de criterio, este Tribunal Pleno considera invalidar, exclusivamente los artículos referidos, que regulan aspectos concernientes a los derechos de los pueblos y/o comunidades indígenas y/o afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.

86. Conforme al nuevo criterio, su ausencia, en muchos casos, no tendrá el potencial de invalidar toda la ley sino, solamente, determinados artículos. Es decir, el vicio de invalidez por falta de consulta indígena o afromexicana o a las personas con discapacidad no afecta todo el ordenamiento, sino sólo las disposiciones que guardan estrecha relación con la materia del deber de consulta.

87. Es importante destacar que, por votación unánime de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial –es decir sólo sobre determinados artículos– la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Porque al realizarse se espera que los grupos a quienes va dirigida –personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

88. Esto, porque la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva: la ley tiene un ámbito material y personal más amplio que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto

³³ Acción de inconstitucionalidad 212/2020 fallada el 1o. de marzo de 2021, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva. Esta legislación tiene por objeto garantizar el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es Parte, la Ley General y la Constitución de la entidad. Además, tiene por objeto regular los servicios educativos que impartan las autoridades respectivas o los particulares.

89. En ese sentido, en el asunto en concreto, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, debido a que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

90. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³⁴ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

91. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del capítulo VI Educación indígena, artículos 39 a 41, y capítulo VIII Educación inclusiva, artículos 44 a 48, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389, publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

³⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

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



92. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este tribunal estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2³⁵ y el desarrollo del mayor número de elecciones en el país que se han celebrado y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por dieciocho meses el efecto de la resolución, con el objeto de que los artículos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Zacatecas cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.

93. Se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutivos, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con discapacidad y consulta a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas.

94. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas señaladas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas o personas con discapacidad.

95. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Zacatecas atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio

³⁵ Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."



de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Zacatecas, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando VIII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez adicional a otros preceptos, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Zacatecas a que lleve a cabo las consultas de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 193/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 193/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, determinó la invalidez de los artículos 39 a 41



(capítulo VI denominado "De la educación indígena") y los artículos 44 a 48 (capítulo VIII, denominado "De la educación inclusiva") de la Ley de Educación para el Estado de Zacatecas. Lo anterior por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso Local no realizó las consultas dirigidas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

2. La propuesta inicial, presentada bajo mi ponencia, se modificó para ajustarse a la acción de inconstitucionalidad 212/2020.¹ Por tanto, si bien voté a favor de la misma, quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos.²
3. El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las Legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia; ³o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;⁴ o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.⁵

¹ Fallada el 1 de marzo de 2021 por unanimidad de votos del Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

² Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

³ **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, falladas el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

Acción de inconstitucionalidad 123/2020, fallada el 23 de febrero 2021 bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas el 5 de diciembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa. Por mayoría de 9 votos se determinó la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que, en resumen, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participa



4. Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno –e inclusive en ocasiones por unanimidad– ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la regula integralmente.⁶ Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los preceptos de una ley se refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se

ción de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

El Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta indígena deben ser flexibles, pero observar como mínimo, las siguientes características y fases:

I. 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.

II. 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.

III. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

IV. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, falladas el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.

Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, falladas el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. Por mayoría de nueve votos se determinó la invalidez del Decreto 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Lo anterior por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.



articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas.⁷

5. Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afro-mexicanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las Legislaturas, aun y cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento. Yo he votado con este criterio, sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del tribunal, se ha desestimado ese argumento.⁸

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

⁸ **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, falladas el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. En el proyecto se proponía establecer, que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada (Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios), se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno no resultaba obligatorio realizarla. Una mayoría de seis Ministros (conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea) votó por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán consideraron que no era necesaria la consulta referida.

Acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el 12 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. En el proyecto se proponía declarar la invalidez de la Ley Número 248 de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, al considerar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad así como a comunidades indígenas y afromexicanas toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente



6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas relativos a la educación indígena y a la educación inclusiva. Una vez debatido el asunto por el Tribunal Pleno, aun cuando la legislación no regula integral o específicamente la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, se logró unificar el criterio en torno a la invalidez de los capítulos específicamente impugnados por la accionante –y no de todo el ordenamiento en su integridad–. Se estimó que el vicio de invalidez no tenía el potencial de invalidar toda la ley por lo que ésta fue declarada inconstitucional sólo de manera parcial. Adicionalmente, en los efectos se precisó que la sentencia vincula al Congreso Estatal en el sentido que deberá realizar las consultas en relación con toda la ley y no únicamente sobre las normas estimadas inválidas.
7. Así, mi voto fue en el sentido ya referido en vista de la urgente necesidad de generar consensos pues, como ya señalé, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos.⁹
8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afromexicanas y personas con discapacidad. En consecuencia, era preponderante que se lograra activar el derecho a la consulta a fin de que, en una construcción dialógica y participativa, sean estos grupos quienes señalen qué es lo que más les beneficia.
9. Por otra parte, la propuesta que inicialmente presenté señalaba de manera destacada la importancia del derecho a la educación para los pueblos y comunidades indígenas y o afromexicanas, así como para las personas con discapacidad. Esto con la finalidad de robustecer las consideraciones respecto a que las normas impugnadas son susceptibles de afectar a estas personas y colectivos, tal y como lo manifiesto en los siguientes párrafos.

los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del deber del Legislativo de realizar las consultas. Sin embargo, se desestimó el argumento por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat así como los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

⁹ Estas mismas consideraciones se ven reflejadas en el voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.



10. El derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas –conforme a los artículos 2o. y 3o. constitucionales– debe garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural. Lo cual va en estrecha relación con el deber de preservar el uso de las lenguas indígenas como elemento identitario fundamental y el reconocimiento de la diversidad cultural.
11. El derecho a la educación, en el contexto de la educación indígena, tiene una dimensión colectiva muy relevante que permite a las comunidades indígenas –como sujeto colectivo– preservar su identidad cultural mediante un modelo de educación que sea capaz de responder a las diversas manifestaciones culturales, usos, creencias, costumbres y formas de vida de la comunidad.
12. El *relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ha señalado que el derecho a la educación es clave para que millones de indígenas en todo el mundo no sólo para que puedan salir de la exclusión y discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.¹⁰ Destacó que la principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante.¹¹
13. Por ello, las propuestas interculturales buscan tender puentes que permitan reformular las posiciones de cada uno en la estructura social, establecidas a través de procesos históricos; además de mirar la relación de la diferencia cultural con la desigualdad.¹² La educación intercultural es un diálogo entre diferentes culturas, idiomas y conceptos del conocimiento en el que se respetan sin discriminación alguna los derechos y las necesidades de los diversos grupos de población en materia de educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (Unesco) ha reconocido la educación intercultural como medio para promover el respeto de la

¹⁰ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr. 14.

¹¹ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr. 41.

¹² Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Pág. 28.



diversidad cultural y lingüística, fomentar el entendimiento entre los distintos grupos de población y erradicar el racismo.¹³

14. La educación indígena –con las características de ser intercultural y bilingüe– es un medio para preservar la vida de la misma comunidad, pues una educación ajena a sus tradiciones implica la transformación y destrucción de su identidad. Así, el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural implica aceptar la multiplicidad de formas de vida y comprensión del mundo diferente a la cultura occidental.¹⁴
15. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24,¹⁵ y dispone que el mismo se debe hacer efectivo sin discrimi-

¹³ King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Pág. 28.

¹⁴ Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

¹⁵ **Artículo 24. Educación**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

"a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;

"b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;

"c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

"2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

"a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

"b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

"c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

"d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;

"e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

"3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

"a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;



minación, sobre la base de la igualdad de oportunidades asegurando un sistema inclusivo.

16. En la Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacó que "la educación es fundamental para la efectividad plena de otros derechos ... La educación inclusiva debe basarse en la creación de entornos inclusivos en toda sociedad. Esto requerirá la aprobación del modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos ...".¹⁶ Además, el Comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
17. Así, el derecho a la consulta permitirá a estos grupos colocar diversas preocupaciones y exigir determinadas medidas a fin de lograr que el derecho a la educación incorpore miradas diferenciadas para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como personas con discapacidad.
18. Finalmente, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

"c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

"4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

"5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad."

¹⁶ Observación general número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.



Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 193/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 39 al 41 y 44 al 48 la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 193/2020.

En la sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad



que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de inconstitucionalidad 193/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la Educación indígena" y "De la Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.



En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldivar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁵ **"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. ..."

"Artículo 2o. ...

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

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



del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

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

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

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de

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

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



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." *[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del País no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) 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 (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"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 (sic) **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." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía



Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas Convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del País, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de

determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "*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.*"

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a

González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de *down*; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de *down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"



calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el



simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la

sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio,

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



como la Ley de Educación del Estado de Zacatecas analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 193/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la Educación indígena"), y VIII ("De la Educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación Local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado *toda* la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".



Esa sanción parece pertinente cuando el Legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del País es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación desventajosa de desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."



de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de Zacatecas, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas o legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 193/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *"en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto

¹⁹ En su penúltimo párrafo de [Consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias Convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación



valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("Educación indígena") integrado por los preceptos 39, 40 y 41, y al capítulo VIII ("Educación inclusiva") compuesto por los numerales 44, 45, 46, 47 y 48 de la ley educativa de Zacatecas, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara

²⁰ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."



su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 123/2020 y 33/2015 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103, página 152, con número de registro digital: 30087; y Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49, con número de registro digital: 26413, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el diecisiete de junio de dos mil veinte, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Al igual que el precedente sentado en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de uno de marzo de dos mil veintiuno, este fallo resulta relevante en razón de que constituye una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas,¹ se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente

¹ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).



relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "*Pueblo de Saramaka Vs. Surinam*" de 28 de noviembre de 2007, y "*Yatama Vs. Nicaragua*", de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Dere-

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "*Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*", "*Pueblo Saramaka Vs. Surinam*", "*Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras*", y "*Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras*"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



chos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.³

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁴

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y fromexicanos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁶

De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias**

³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes veinticinco de abril de dos mil catorce, a las 9:32 horas, Décima Época, de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁴ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁵ *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127, párr. 259.

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).



culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general, están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁷

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)*".⁸

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de

⁷ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

⁸ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.



los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁹

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación indígena", de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los Poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada País.*"

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.*** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136



En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹⁰

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el relator especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹¹ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹² Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹³

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁴

¹⁰ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹¹ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18.

¹² *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia")* GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134.

¹³ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 20.

¹⁴ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 90.



3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁵

4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁶

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁷

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de rubro: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."¹⁸

¹⁵ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

¹⁶ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párrs. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

¹⁷ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párrs. 79, 95 y 105.

¹⁸ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 736, con número de registro digital: 2004170, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o me-



Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,¹⁹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.**²⁰

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

dida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta 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."

¹⁹ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

²⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, Considerando 7o.



"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 Y 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR LA CONSULTA ANTES DE SU EMISIÓN.



VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU AUSENCIA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

IX. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE, ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 Y 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA.

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DIECIOCHO MESES.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE MAYO DE



2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad **179/2020**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte,¹ la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

2. **1.1. Poderes demandados:**

Órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas:

- **Congreso del Estado de San Luis Potosí.**

Órgano ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:

- **Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.**

3. **1.2. Normas generales impugnadas.**

Ordenamiento	Artículos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante decreto 0675 publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el catorce de mayo de dos mil veinte. 	<p>Capítulos VI "Educación indígena" (artículos 38 a 40).</p> <p>Capítulo VIII "Educación inclusiva" (artículos 43 a 47).</p>

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

² María del Rosario Piedra Ibarra.



4. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La accionante estimó vulnerados los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

Instrumento normativo	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	• 1o., 2o. y 3o.
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	• 4, 5, 6, 7 y 8.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	• 1o. y 4.3.

5. Por cuanto se refiere a los derechos humanos que se estimaron vulnerados, se señalaron los siguientes:

- Derecho humano a la educación;
- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas; y,
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

6. TERCERO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **179/2020** y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para instruir el procedimiento respectivo.

7. Por diverso proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes, a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondía.



8. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda los siguientes argumentos:

Único

Los artículos impugnados transgreden el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

A. Derecho a la consulta indígena

• 1. Contexto de los Pueblos y Comunidades Indígenas en San Luis Potosí

• De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en San Luis Potosí *"el 23.2% de la población se identifica o auto reconoce como indígena. Además, aproximadamente un 10.0% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria, siendo las más habladas el náhuatl (54.72%) y huasteco (39.05%)"*.

• Existe población indígena en el Estado de San Luis Potosí que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es óbice para que el Estado garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

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

• Se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como criterios sostenidos por este Alto Tribunal.

3. Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa

• El **capítulo VI "Educación indígena"**, de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, que se integra por los **artículos 38 a 40**, tiene un impacto



significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

- Pese a que San Luis Potosí no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total, es incuestionable que **resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena** para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afroamericanas, para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

- Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí sobre personas indígenas y afroamericanas podrían considerarse como positivas, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas

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

- Se cuestiona el **capítulo VIII** de la ley impugnada y se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.

2. Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada

- No existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que la ley impugnada contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

C. Cuestiones relativas a los efectos

- La Comisión accionante solicita que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.



9. QUINTO.—**Rendición de informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Local.** Mediante sendos escritos recibidos el tres³ y nueve⁴ de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, el Poder Legislativo de San Luis Potosí, a través del presidente⁵ de la Diputación Permanente, y el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto de su consejero jurídico,⁶ rindieron sus informes en el sentido de sostener la validez del decreto impugnado⁷ y remitieron las constancias que les fueron solicitadas.

10. Dichos informes se tuvieron por rendidos, respectivamente, mediante acuerdos dictados por el Ministro instructor los días cuatro y diez de septiembre de dos mil veinte.

11. SEXTO.—**Alegatos.** La accionante y el Poder Legislativo Local hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos conforme a

³ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia.

⁴ A través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

⁵ Diputado Martín Juárez Córdova.

⁶ Ramiro Robledo López.

⁷ El **Congreso Local** sostuvo que no era necesario realizar las consultas, pues las porciones normativas que se impugnan constituyen una reproducción casi literal de lo previsto en la ley general de la materia: "las disposiciones contenidas en los artículos controvertidos en el presente juicio, emanan del orden constitucional que fue reformado mediante decreto de 15 de mayo de 2019, específicamente por lo que respecta al artículo 3o. de nuestra Carta Magna, así como de su ley reglamentaria, publicada el 30 de agosto de 2019, misma que fue sometida a consulta por el Congreso de la Unión, En ese contexto, la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, y de manera específica los capítulos VI y VIII del título segundo del propio ordenamiento, se constriñen a armonizar el marco jurídico estatal con las nuevas disposiciones constitucionales y federales en materia de educación indígena y educación inclusiva, respectivamente."

Por su parte, el **Ejecutivo Local**, señaló que "el Poder Ejecutivo del Estado es respetuoso de las facultades y funciones que establece la división de poderes que consagra nuestra Carta Magna, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, para otorgarle plena validez y eficacia a las leyes en comento, el Poder Ejecutivo se encuentra invariablemente implicado en la promulgación y publicación de las normas que se impugna en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, por ello, se comparece en tiempo y forma para rendir el informe requerido en el proveído del catorce de agosto de dos mil veinte, y notificado el diecinueve del mismo mes y año, anexándose al presente copia certificada del ejemplar impreso del Decreto 0675 , de fecha jueves catorce de mayo de dos mil veinte, publicado en la página oficial del Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'Plan de San Luis'."



lo determinado en acuerdos dictados el veintiocho de septiembre y el quince de octubre de dos mil veinte.⁸ El Poder Ejecutivo de la entidad no formuló alegatos.

12. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** En proveído de doce de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor determinó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 179/2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí,⁹ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁰ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

⁸ La accionante, formuló alegatos en escrito recibido mediante buzón judicial el día veinticuatro de septiembre de dos mil veinte. En tanto que los alegatos formulados por el Congreso Local, fueron depositados en la oficina de correos de la localidad el dieciocho de septiembre de dos mil veinte y recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el trece de octubre siguiente.

⁹ Expedida mediante decreto sin número publicado en el Diario Oficial del Estado de San Luis Potosí el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

¹⁰ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



15. No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

16. Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

17. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General Número 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

18. Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el jueves catorce de mayo de dos mil veinte, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.



19. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

20. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

21. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

22. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

23. En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

24. Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación indígena e inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas; así como de las personas con discapacidad.

¹¹ **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."



25. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

26. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el caso, los poderes demandados no hicieron valer ninguna causal de improcedencia ni este órgano judicial advierte alguna de oficio, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

27. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez del **Capítulo VI**, denominado "**Educación indígena**" (*artículos 38 a 40*), así como del diverso **Capítulo VIII**, denominado "**Educación inclusiva**" (*artículos 43 a 47*) contenidos en el **título segundo "Sistema Educativo Estatal"**, de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales¹² y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹³ en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, a partir del "Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

¹³ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, a partir del "Decreto Promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2007, a partir del "Decreto por el que se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis, así como la Declaración Interpretativa a Favor de las Personas con Discapacidad."



28. Este Tribunal Pleno considera que son fundados los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con base en las consideraciones siguientes.

29. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.¹⁴

30. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

31. Al resolver la controversia constitucional **32/2012**,¹⁵ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

¹⁴ Cuestión que permite desestimar lo señalado por el Ejecutivo Local, en el sentido de que las normas impugnadas no causan perjuicio, sino beneficio a la población en cuestión.

¹⁵ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossio Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldivar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Tema analizado: Proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, al no haber sido consultado el Municipio de Cherán y el Consejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho Municipio.



32. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los artículos 6¹⁶ y 7¹⁷ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

33. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las

¹⁶ **Artículo 6.**

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

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

"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."

¹⁷ **Artículo 7**

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

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

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

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



Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

34. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

35. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad **83/2015** y sus acumuladas **86/2015, 91/2015 y 98/2015**,¹⁸ se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

36. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad **31/2014**,¹⁹ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

¹⁸ Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca y otras disposiciones de esa entidad federativa.

¹⁹ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente. Tema: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.



37. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad **84/2016**,²⁰ se dijo que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

38. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.²¹

39. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

40. En la acción de inconstitucionalidad **151/2017**,²² se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

²⁰ Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

²¹ Todo lo anterior, sirve para desestimar el argumento del Poder Ejecutivo Local, en el sentido de que sólo es obligatoria la consulta en ciertos temas, como los presupuestales.

²² Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.



41. Asimismo, tanto en la acción de inconstitucionalidad **108/2019** y su acumulada **118/2019**,²³ como en la acción de inconstitucionalidad **116/2019** y su acumulada **117/2019**,²⁴ se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

42. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad **81/2018**,²⁵ se invalidaron, también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo

²³ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

²⁴ Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de



explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

43. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

44. **1. 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.

45. **2. 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.

46. **3. Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



47. **4. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

48. **5. Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

49. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado 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,²⁶ 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 podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba 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 Internacional del Trabajo.

50. Lo anterior se reiteró en la acción de inconstitucionalidad **136/2020**,²⁷ en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

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

²⁶ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

²⁷ Fallada el ocho de agosto de dos mil veinte.



52. Por su parte, en relación con el **derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²⁸ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

53. Al resolver la acción de inconstitucionalidad **33/2015**,²⁹ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapa-

²⁸ "Artículo 4. Obligaciones generales

"1. Los Estados parte 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 parte se comprometen a:

"...

"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 parte 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."

²⁹ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"-, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



cidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

54. En dicho asunto se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

55. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **41/2018** y su acumulada **42/2018**,³⁰ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

56. • **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer 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.

³⁰ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



57. • **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar 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 los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

58. • **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse 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 braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

59. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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.

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

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

• **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.



• **Con participación efectiva.** Que abone 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 con motivo 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.

• **Transparente.** 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.

61. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación 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.

62. De manera más reciente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **109/2016**,³¹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

63. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

³¹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



64. Ahora, en el presente asunto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del **Decreto 0675 por el que expide la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí**.³²

65. Especialmente, se cuestionan el **capítulo VI**, denominado "**Educación indígena**" (*artículos 38 a 40*), así como el diverso **capítulo VIII**, denominado "**Educación inclusiva**" (*artículos 43 a 47*), de texto siguiente:

Capítulo VI **Educación indígena**

"Artículo 38. En el Estado de San Luis Potosí se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, así como migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas para estos pueblos y comunidades, por parte del Gobierno del Estado y los Municipios, se encaminarán a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior, y contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de sus tradiciones oral y escrita, como de sus lenguas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación que se imparta en poblaciones en donde se encuentren asentadas comunidades indígenas de las diferentes etnias de la entidad, deberá ser plurilingüe e intercultural y atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas de la entidad."

"Artículo 39. Las autoridades educativas estatal y municipal, en el ámbito de sus competencias, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas

³² Publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el catorce de mayo de dos mil veinte.



con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 40. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar, entre otras acciones, las siguientes:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, en las diversas lenguas de la entidad federativa;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que exista un programa de becas para los estudian-



tes indígenas en todos los niveles, así como programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

"En términos de lo previsto por el penúltimo párrafo del inciso B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, y a los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas disposiciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. ..."

Capítulo VIII Educación inclusiva

"Artículo 43. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 44. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en todos los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones del Gobierno del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;



"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables para las personas y en su caso con discapacidades físicas; como adaptación de mobiliario, rampas y para debilidad visual timbres, alarmas, altura de escalones, pasamanos o barandales, de acuerdo con la ley de la materia; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 45. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas estatal y municipales, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación inclusiva en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer materiales accesibles para prestar educación inclusiva, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;



"III. Prestar educación inclusiva para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

"Al efecto, deberán observarse los lineamientos que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial, que al efecto establezca la autoridad educativa federal;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"Para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y que se cumpla con el principio de inclusión, deberán observarse los lineamientos con los criterios orientadores que al efecto emita la autoridad educativa federal."

"Artículo 46. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas estatal y municipales, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;



"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades, considerando al afecto, los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior que establezca la autoridad educativa federal."

"Artículo 47. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán, en lo conducente, las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, en la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de San Luis Potosí y en los demás ordenamientos jurídicos aplicables."

66. De la transcripción anterior, se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de San Luis Potosí; especialmente, en lo referido a *educación indígena e inclusiva*.

67. Visto el **capítulo VI ("Educación indígena")** de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, se advierte que regula las cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas



las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.³³

68. Para ello, en el **artículo 38**, se prevé que las acciones educativas de las autoridades respectivas *"se encaminarán a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior, y contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de sus tradiciones oral y escrita, como de sus lenguas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento."*

69. En el propio **artículo 38** se refiere que la educación indígena *"deberá ser plurilingüe e intercultural y atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas de la entidad."*

70. El **artículo 39** establece una obligación de consulta *"de buena fe y de manera previa, libre e informada"* a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas que prevean las autoridades educativas en relación con dicha población.

71. A su vez, el **artículo 40** contempla una serie de acciones que, en materia indígena, pueden realizar las autoridades educativas estatal y municipales en cuestiones afines a escuelas, programas, materiales, instituciones públicas de formación docentes, planes y programas de estudios y mecanismos de acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de educandos, con un enfoque intercultural y multilingüe.

72. Por su parte, en el **capítulo VIII (Educación inclusiva)** se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todas y todos los educandos para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Ello conforme al **artículo 43**

³³ **Artículo 46.**



de la referida ley, que también prevé que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos.

73. El **artículo 44**, tras definir como finalidad de la educación inclusiva la de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, enlista distintos elementos que deben considerar el Gobierno del Estado y los Municipios en las acciones que realicen al efecto.

74. El **artículo 45** establece una serie de acciones que deben realizar las autoridades educativas estatal y municipales, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos.

75. Por su parte, el **artículo 46** dispone medidas que, para garantizar la educación inclusiva, deben ofrecer las autoridades educativas estatal y municipales, en el ámbito de su competencia. Finalmente, el **Artículo 47** refiere que, en el Sistema Educativo Estatal, se atenderán, en lo conducente, las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esa Ley, en la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de San Luis Potosí y en los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

76. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de San Luis Potosí estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, toda vez que en su contenido se incluyen medidas capaces de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones específicas destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

77. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación



que reciben sea acorde a sus necesidades educativas y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

78. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

79. Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad, acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

80. Ahora bien, de las constancias de autos, se observa que en el **procedimiento legislativo** que dio origen a las normas impugnadas se realizó lo siguiente:

81. **A. Presentación de iniciativa.** Con fecha veintisiete de abril de dos mil veinte, los diputados integrantes de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, de la Sexagésima Segunda Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí presentaron ante el Congreso del Estado:

"Iniciativa con proyecto de decreto que en virtud del cual se expide la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí."

82. **B. Turno de la iniciativa a la Comisión de Educación.** En sesión ordinaria de treinta de abril de dos mil veinte, se dio cuenta de la iniciativa presentada, la cual fue turnada a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.



83. **C. Dictamen de la Comisión de Educación.** Con fecha ocho de mayo de dos mil veinte, se suscribió dictamen de la iniciativa por parte de los diputados integrantes de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, aprobado por cinco votos de sus integrantes.

84. **D. Sesión ordinaria del Congreso Local.** En sesión ordinaria de catorce de mayo de dos mil veinte, se incluyó en el orden del día, en el punto IV, el tema 2: "(104). Educación, cultura, ciencia y tecnología: que expide la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.". La sesión inició a las diez horas, se declaró *quorum* legal y se dio lectura al orden del día, el cual fue aprobado por mayoría. Hicieron uso de la palabra, para posicionarse a favor, las diputadas [1] María del Consuelo Carmona Salas, [2] Marite Hernández Correa y el diputado [3] Cándido Ochoa Rojas. Tomó la palabra para exponer consideraciones el diputado [4] Oscar Carlos Vera Fabregat; y únicamente la diputada [5] Sonia Mendoza Díaz se posicionó en contra del dictamen. No existiendo más intervenciones se sometió a consideración el dictamen, el cual se aprobó en lo general y en lo particular por veintiún (21) votos a favor, seis (6) votos en contra y cero (0) abstenciones.

85. Aprobado el dictamen, se ordenó enviar la minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

86. **F. Publicación.** El catorce de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el Decreto 0675 por el cual se expide la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

87. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo **no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente**. Esto es así, dado que dicho proceso legislativo sólo consistió en la presentación de la iniciativa³⁴ por parte de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; su turno a la misma Comisión de Educación; el dictamen con proyecto de decreto aprobado por los integrantes de la comisión referida; su posterior discusión y aproba-

³⁴ Incluso a foja 3 de la iniciativa, se precisa que no es un asunto que debiera ser materia de consulta.



ción en el Pleno del Congreso Local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado. Todo lo cual, ocurrió entre el *veintisiete de abril* de dos mil veinte y el *catorce de mayo* del propio año. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la **invalidez de los artículos 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 y 47** de la **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí**.

88. No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional el argumento del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí formulado al rendir su informe en el sentido de que los capítulos VI y VIII del título segundo del ordenamiento impugnado *se constriñen a armonizar el marco jurídico estatal con las nuevas disposiciones constitucionales y federales en materia de educación indígena y educación inclusiva, respectivamente*. Esto es, se alega que el Poder Legislativo Local *se apegó a cabalidad a lo dispuesto sobre la materia en la Ley General de Educación, sin que exista discrepancia alguna con el ordenamiento federal, ni disposiciones adicionales que hicieran pertinente una consulta con dicho sector*.

89. Lo anterior sobre la base de que es criterio de este tribunal que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

90. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

91. En el caso, el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con la ley impugnada del Estado de San Luis Potosí, evidencia que, aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, *no se trata de una réplica*:



Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de San Luis Potosí
<p>"Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."</p>	<p>"Artículo 38. En el Estado de San Luis Potosí se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, así como migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas para estos pueblos y comunidades, por parte del Gobierno del Estado y los Municipios, se encaminarán a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior, y contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de sus tradiciones oral y escrita, como de sus lenguas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>"La educación que se imparta en poblaciones en donde se encuentren asentadas comunidades indígenas de las diferentes etnias de la entidad, deberá ser plurilingüe e intercultural y atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas de la entidad."</p>
<p>"Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>"Artículo 39. Las autoridades educativas estatal y municipal, en el ámbito de sus competencias, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>



"La secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"Artículo 40. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal **podrán** realizar, entre otras acciones, las siguientes:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, en las diversas lenguas de la entidad federativa;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;



"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que exista un programa de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles, así como programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"En términos de lo previsto por el penúltimo párrafo del inciso B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, y a los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas disposiciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. ..."

"Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de

"Artículo 43. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educan-



todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 62. El Estado **aseguraré la educación inclusiva en todos los tipos y niveles**, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

dos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 44. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en todos los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones del Gobierno del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;



<p>V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."</p>	<p>V. Realizar los ajustes razonables para las personas y en su caso con discapacidades físicas; como adaptación de mobiliario, rampas y para debilidad visual timbres, alarmas, altura de escalones, pasamanos o barandales, de acuerdo con la ley de la materia; y,</p>
<p>"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."</p>	<p>"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."</p>
<p>"Artículo 64. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.</p>	<p>"Artículo 45. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.</p>
<p>"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:</p>	<p>"Las autoridades educativas estatal y municipales, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:</p>
<p>"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;</p>	<p>"I. Prestar educación inclusiva en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;</p>



"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"II. Ofrecer materiales accesibles para prestar educación inclusiva, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación inclusiva para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

"Al efecto, deberán observarse los lineamientos que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial, que al efecto establezca la autoridad educativa federal;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.



"La secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y que se cumpla con el principio de inclusión, deberán observarse los lineamientos con los criterios orientadores que al efecto emita la autoridad educativa federal."

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"Artículo 46. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas estatal y municipales, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordo-ciegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades, considerando al afecto, los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación



	<p>básica, así como la educación media superior y superior que establezca la autoridad educativa federal."</p>
<p>"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."</p>	
<p>"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.</p> <p>"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."</p>	
<p>"Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."</p>	<p>"Artículo 47. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán, en lo conducente, las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, en la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de San Luis Potosí y en los demás ordenamientos jurídicos aplicables."</p>



92. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

93. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

94. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las comunidades indígenas y con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

95. De igual forma, contrario a lo sostenido por el Poder Legislativo Local, no excusa la falta de consulta lo previsto en el artículo 10³⁵ de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

96. Lo anterior, en tanto que la necesidad de las consultas en cuestión debe analizarse de frente a lo ordenado por la Constitución Federal y los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, mas no frente a lo dictado por un ordenamiento local. Ello, amén de que el contenido específico de la ley impugnada no deriva directamente de una reforma

³⁵ "Artículo 10. No podrán ser materia de consulta los siguientes asuntos: ... III. Las reformas al marco jurídico estatal que sean de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



o adición a la Constitución Federal, sino, en su caso, de un proceso de armonización a lo dispuesto por una ley general.

97. No pasa inadvertido que dentro del periodo que rigió el proceso legislativo cuestionado los trabajos de las Legislaturas Locales se vieron afectados a consecuencia de la pandemia del virus SARS-CoV-2.

98. Sin embargo, las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

99. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

100. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas en los casos en que debía darse participación activa a sectores históricamente discriminados.

101. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento



de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.³⁶

102. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se declara la **invalidez parcial** de la **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí**. Esto es, únicamente del **capítulo VI**, denominado "**Educación indígena**", que comprende los artículos 38 a 40, así como del diverso **capítulo VIII**, denominado "**Educación inclusiva**", que comprende los artículos 43 a 47, ambos capítulos contenidos en el **título segundo "Sistema Educativo Estatal"**.

103. Para la mayoría de los integrantes de este Pleno, no cualquier medida legislativa que tenga vinculación con los pueblos y comunidades indígenas o con las personas con discapacidad exige la consulta previa, porque, en el supuesto del primer grupo, sólo deberán consultarse aquellas normas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos. Por su parte, tratándose de personas con discapacidad, la consulta debe practicarse cuando la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con ellos.

104. Efectivamente, existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2o. de la Constitución Federal³⁷ y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo³⁸ obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes "*cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente*".³⁹

³⁶ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte.

³⁷ Véase *supra* nota 40.

³⁸ Véase *supra* nota 41.

³⁹ Controversia constitucional 32/2012, pág. 72.



105. La Suprema Corte ha sostenido que el artículo 1o. de la Constitución General y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo forman parte del parámetro de regularidad constitucional e imponen por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio. Así, ha concluido que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales están obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

106. Por su parte, en relación con la consulta a personas con discapacidad, este tribunal ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan "*decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" en el sentido del artículo 4.3 de la convención. En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas.

107. Al respecto, este tribunal ha retomado en buena medida la interpretación realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con el artículo 4.3 de la convención para efectos del ámbito interno mexicano, específicamente, en relación con la porción normativa "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", respecto de la que el comité sostuvo que esta expresión "*abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad*".⁴⁰

⁴⁰ Véase la Observación General Núm. 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, aprobada por el Comité en su vigésimo periodo de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, página 6, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.



108. Así, al menos desde que el comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población.

109. Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva.

110. Así sucedió al resolver la acción de inconstitucionalidad **80/2017** y su acumulada **81/2017**,⁴¹ y las acciones de inconstitucionalidad **41/2018**⁴² y **123/2020**,⁴³ cuando se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,⁴⁴ la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

⁴¹ Fallada en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

⁴² Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴³ Fallada el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁴ Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.



111. Por el contrario, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma.

112. Así lo resolvió, por ejemplo, en las controversias constitucionales **38/2019, 28/2019 y 39/2019**,⁴⁵ en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco, impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad **61/2019**,⁴⁶ en la que, si bien se declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

113. Sin embargo, la evolución del criterio sostenido por este Tribunal Constitucional permite sostener que, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen *no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos*.

114. La determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.

⁴⁵ Resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁴⁶ Fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite legislativo".



115. Esta determinación, que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.

116. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

117. En el asunto que se resuelve, es claro que sólo se impugnaron los **capítulos VI y VIII del título segundo** de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, en los que el legislador local reguló la educación indígena y la inclusiva; sin embargo, la determinación de invalidar parcialmente la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva y más importante: la ley tiene un ámbito material y personal más amplio que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

118. Efectivamente, la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí se emitió en cumplimiento al deber de armonización del marco jurídico en la entidad en materia educativa, establecido por el legislador federal en el artículo sexto del régimen transitorio de la Ley General de Educación,⁴⁷ publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

119. Así, la legislación local tiene como objeto garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3o. de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es parte, la mencionada Ley General y la Constitución de la entidad; así como regular los servicios educativos que imparten

⁴⁷ Ley General de Educación.

"**Sexto.** Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."



las autoridades en la materia, los organismos públicos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en todo el Estado de San Luis Potosí.⁴⁸

120. En ese sentido, en el asunto en concreto, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, debido a que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

121. Esta evolución del criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad, mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

122. Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin ley de educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de San Luis Potosí.

123. Con base en estas consideraciones, **se determina la invalidez** de los artículos **38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 y 47** de la **Ley de Educación del Estado de**

⁴⁸ **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.**

"**Artículo 1o.** La presente ley establece las disposiciones para garantizar el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano Sea parte y en el artículo 10 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado de San Luis Potosí."

Su objeto es regular la educación que impartan el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, sus Municipios, sus organismos descentralizados y órganos desconcentrados, así como los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios y los que transfiera el Gobierno Federal.



San Luis Potosí. En similar sentido se resolvió por este Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 212/2020.⁴⁹

124. SEXTO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁵⁰ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

125. **6.1. Preceptos declarados inválidos.** Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los **artículos 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 y 47** de la **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí**, expedida mediante Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y

⁴⁹ Fallada el 1 de marzo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas y aprobada por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁰ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

126. **6.2. Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."⁵¹

127. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

128. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional

⁵¹ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

129. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes⁵² esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad **84/2016**,⁵³ **81/2018** y **201/2020**,⁵⁴ e, incluso, de ciento ochenta días naturales para

⁵² Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

⁵³ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

⁵⁴ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que: "La declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una



el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,⁵⁵ lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los **Artículos 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 y 47** de la **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí**, relativos a sus capítulos "*VI. Educación indígena*" y "*VIII. Educación inclusiva*", del título segundo, debe postergarse por **dieciocho meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de San Luis Potosí cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad.

130. 6.3. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de San Luis Potosí. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de San Luis Potosí, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educa-

nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, COVID-19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

⁵⁵ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de dos mil veinte.



ción, determinó regular en los **artículos 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46 y 47** de la **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí** aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que **conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes** cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

131. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de San Luis Potosí⁵⁶ para que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

⁵⁶ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó: "Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete."



132. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

133. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de San Luis Potosí atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

134. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y



de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del estándar de la consulta, Piña Hernández por la extensión adicional a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de San Luis Potosí a que lleve a cabo las consultas de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE CADA UNA DE LAS CÁMARA-
RAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMO-
VERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS VIOLACIONES PROCESALES
DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO,
PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA
NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.**

**III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE
DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR LA IN-
VALIDACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO.**

**IV. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE
RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDA-
TORIO.**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO SE TRATE DE LEYES QUE NO
REGULAN EN ESPECÍFICO LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE COMUNI-
DADES, PUEBLOS O PERSONAS INDÍGENAS, LA FALTA DE CONSULTA
PREVIA NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY
O DECRETO RESPECTIVO, SINO SOLAMENTE DE LOS ARTÍCULOS IMPUG-
NADOS QUE PUDIERAN INCIDIR EN ESOS INTERESES Y/O DERECHOS.**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE VIOLACIONES IN-
VALIDANTES Y NO INVALIDANTES, A FIN DE PRIVILEGIAR LA SUBSISTEN-
CIA DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS.**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y
REGLAMENTARIO QUE LO RIGE.**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES
BÁSICOS QUE LLEVA A CONSIDERAR CONSTITUCIONALMENTE VÁLID-
O EL QUE ES OBJETO DE ESCRUTINIO [VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO**



LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR AL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA FALTA DE PUBLICACIÓN PREVIA EN LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS DEL SENADO DE LA PROPUESTA DE ADICIÓN DEL ARTÍCULO IMPUGNADO, ASÍ COMO EL HECHO DE NO HABERLA REPARTIDO CON OPORTUNIDAD A LOS SENADORES PRESENTES QUE DAN SUBSANADOS SI LA SECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DIO LECTURA AL TEXTO DE DICHO ARTÍCULO Y CONSULTÓ A LA ASAMBLEA SI SE ADMITÍA O NO A DISCUSIÓN LA PROPUESTA DE ADICIÓN, OBTENIÉNDOSE UNA VOTACIÓN FAVORABLE [VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR AL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].



X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. NO EXISTE NORMA ALGUNA DENTRO DEL MARCO REGULATORIO DE LAS SESIONES DEL SENADO QUE PERMITA REGULARIZAR EL PROCEDIMIENTO UNA VEZ QUE SE LLEVÓ A CABO LA VOTACIÓN Y SE DECLARÓ APROBADA LA PROPUESTA DE ADICIÓN DE UN ARTÍCULO [VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR AL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES INSUFICIENTE PARA INVALIDARLO EL HECHO DE QUE LA CONVOCATORIA A LA REUNIÓN DE LA COMISIÓN NO SE REALIZARA CON UNA ANTICIPACIÓN MÍNIMA DE CUARENTA Y OCHO HORAS A LA DISCUSIÓN DEL DICTAMEN, Y QUE TAMPOCO SE CIRCULARA LA PROPUESTA DE DICTAMEN ENTRE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN CON CINCO DÍAS DE ANTICIPACIÓN, SI LA DISPENSA DE TRÁMITE FUE CONVALIDADA POR LA ASAMBLEA Y SE ADVIERTE QUE TODOS LOS DIPUTADOS QUE PARTICIPARON DURANTE LA SESIÓN TENÍAN UN CLARO CONOCIMIENTO SOBRE LOS PUNTOS QUE SE SOMETERÍAN A DEBATE [VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR AL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULO-



LOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XII. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE LA DURACIÓN DE SUS CARGOS.

XIII. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE AMPLÍA EL PERIODO POR EL CUAL FUERON ELEGIDOS, ESTANDO YA EN FUNCIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 97, PÁRRAFO QUINTO, Y 100, PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, LOS CUALES PROHÍBEN EXPRESAMENTE LA REELECCIÓN DE DICHS CARGOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XIV. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO CABE RAZONAMIENTO O ARGUMENTO ALGUNO PARA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN AMPLÍE EL PERIODO POR EL CUAL FUERON ELEGIDOS, ESTANDO YA EN FUNCIONES, AUN BAJO SU PERCEPCIÓN DE QUE LA EXTENSIÓN DEL MANDATO



RESULTA NECESARIA PARA FINALIZAR CON ÉXITO LA INSTRUMENTACIÓN Y SE LOGRE CON ELLO CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE UNA REFORMA MUY IMPORTANTE [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XV. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE AMPLÍA EL PERIODO POR EL CUAL FUERON ELEGIDOS, CUANDO YA SE ENCONTRABAN EJERCIENDO LOS CARGOS RESPECTIVOS, NO SE JUSTIFICA POR LO RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016, EN LA CUAL SE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE LA AMPLIACIÓN DEL PERIODO PARA EL QUE ORIGINALMENTE FUERON NOMBRADOS ALGUNOS MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE TODAVÍA NO EJERCÍAN FUNCIONES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN



POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XVI. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE AMPLÍA EL PERIODO POR EL CUAL FUERON ELEGIDOS, ESTANDO YA EN FUNCIONES, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y JERARQUÍA NORMATIVA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XVII. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE AMPLÍA EL PERIODO POR EL CUAL FUERON ELEGIDOS, ESTANDO YA EN FUNCIONES, VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE



LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XVIII. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE AMPLÍA EL PERIODO POR EL CUAL FUERON ELEGIDOS, ESTANDO YA EN FUNCIONES, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021].

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INVALIDEZ DE LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE AMPLÍA LOS PLAZOS POR LOS CUALES EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LOS CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL FUERON DESIGNADOS, ESTANDO YA EN FUNCIONES, TIENE COMO CONSECUENCIA QUE, UNA VEZ QUE CONCLUYAN DICHS PLAZOS, LOS FUNCIONARIOS QUE ACTUALMENTE OCUPAN ESOS CARGOS DEBERÁN DEJARLOS DE ACUERDO CON LO DISPUESTO



EN LOS ARTÍCULOS 97, QUINTO PÁRRAFO, Y 100, QUINTO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SEGÚN EL PLAZO DETERMINADO ORIGINALMENTE AL MOMENTO DE SUS RESPECTIVOS NOMBRAMIENTOS.

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO FEDERAL, POR MEDIO DE LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ASÍ COMO AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2021 Y SU ACUMULADA 105/2021. DIVERSOS INTEGRANTES DE LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 16 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ Y MANUEL POBLETE RÍOS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

I.1. Demanda presentada por senadores. Por escrito recibido el dieciséis de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, un grupo de personas que dijeron ser senadores¹ de la Cámara de Senadores del Congreso de la

¹ Martha María Rodríguez Domínguez, Martha Cecilia Márquez Alvarado, María Lilly del Carmen Téllez García, Indira de Jesús Rosales San Román, Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Damián Zepeda Vidales, Audelia Esthela Villareal Zavala, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Nadia Navarro Acevedo, Kenia López Rabadán, Josefina Eugenia Vázquez Mota, Víctor Oswaldo Fuentes Solís, Gina Andrea Cruz Blackledge, Julen Rementería del Puerto, José Erandi Bermúdez Méndez, Jesús Horacio González Delgadillo, José Alfredo Botello Montés, Laura Susana Martínez Cárdenas, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Ismael García Cabeza de Vaca, Gustavo Enrique Madero Muñoz, Francisco Javier Salazar Saénz, Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, Minerva Hernández Ramos, Ángel García Yáñez, Carlos Humberto Aceves Del Olmo, Jorge



Unión promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez del artículo décimo tercero transitorio del "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.²

En sus conceptos de invalidez sostuvieron esencialmente lo siguiente:

- *Primer concepto de invalidez. El artículo décimo tercero transitorio que se combate implica una transgresión directa a los artículos 97 y 100 constitucionales.* Ello es así, ya que en el primero de los preceptos constitucionales citados se prevé que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elegirá a su presidente cada cuatro años, esto es, que la duración de dicho encargo es de cuatro años improrrogables, mientras que en el segundo se establece que los

Carlos Ramírez Marín, Beatriz Elena Paredes Rangel, Claudia Ruíz Massieu Salinas, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Sylvana Beltrones Sánchez, Verónica Martínez García, Claudia Edith Anaya Mota, Mario Zamora Gastélum, Juan Manuel Focil Pérez, Antonio García Conejo, Emilio Álvarez Icaza Longoria, Germán Martínez Cázares, Nancy de la Sierra Arámburo, Dante Alfonso Delgado Rannau, Noé Fernando Castañón Ramírez, José Alberto Galarza Villaseñor, Ruth Alejandra López Hernández, José Clemente Castañeda Hoefflich, Dora Patricia Mercado Castro, Juan Manuel Zepe-da Hernández, Indira Kempis Martínez, Luis David Ortiz Salinas y Verónica Delgadillo García.

² "Décimo tercero. Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente decreto, la persona que a su entrada en vigor ocupe la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17 de noviembre de 2026; las consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026."



consejeros de la Judicatura Federal, salvo su presidente, durarán cinco años en su cargo, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo; y no obstante ello, en el transitorio impugnado se amplían los periodos para los cuales fueron elegidos el actual Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (se amplía su nombramiento para que ejerza el cargo por cinco años y once meses), y los consejeros de la Judicatura Federal (a quienes se les extiende el periodo para que lo ejerzan por siete años).

Ante tal contravención a los citados preceptos constitucionales, se transgreden los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa consagrados en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe habilitación constitucional alguna que permita al Congreso de la Unión, en una ley secundaria, ampliar o prorrogar el mandato de los servidores públicos mencionados.³

• *Segundo concepto de invalidez. El Congreso de la Unión carece de facultades para extender el mandato del presidente de la Suprema Corte y consejeros del Consejo de la Judicatura Federal. Violación al principio de división de poderes.* En el presente caso existe una invasión de esferas por parte del Poder Legislativo, ya que de conformidad con el artículo 97 de la Constitución Federal, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elegir a su presidente cada cuatro años; por ende, el Congreso de la Unión no puede establecer, en una norma secundaria, que finalizados esos cuatro años continuará en su encargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por dos años adicionales.

Además, se afecta la prerrogativa que tiene el resto de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno para ser elegidos presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

También se violentan el artículo 97 constitucional y la "*garantía institucional en el ejercicio del poder*", al determinarse la extensión de un plazo constitucio-

³ En relación con este argumento, en el segundo concepto de invalidez se menciona que el transitorio segundo de la "*Reforma constitucional judicial 2021*" es insuficiente para entender habilitado al Congreso de la Unión para modificar la temporalidad de los cargos mencionados.



nalmente previsto por cuatro años, con prohibición expresa de reelección inmediata, pues la extensión del periodo a que se refiere el transitorio impugnado constituye una reelección de facto, resultando evidente el fraude constitucional en este punto.

Se transgreden igualmente las esferas competenciales y facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del presidente de la República y del Senado de la República, pues de conformidad con el artículo 100 constitucional, solamente ellos pueden designar a las consejeras y a los consejeros a que se refiere tal precepto, lo cual debe hacerse cada cinco años.

Todo ello atenta contra el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal, pues no existe habilitación constitucional alguna que permita al Legislativo ampliar los plazos de los nombramientos señalados en el transitorio impugnado.

Además, esa invasión de esferas ni siquiera se justifica, pues la finalidad que se menciona en el propio artículo tercero transitorio impugnado al señalar que la modificación de los plazos citados es "*Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente decreto*", resulta insuficiente para justificar la ampliación de los periodos de los nombramientos de quienes actualmente ocupan los cargos ahí citados. Ello, pues todos los servidores públicos están obligados a respetar la Constitución y las leyes que de ésta emanen, a hacer cumplir la Constitución y sus leyes secundarias, ya que los artículos 108 y 133 de la Constitución así los vinculan; de ahí que de ninguna manera podría justificarse que es "*necesario*" que las personas físicas que hoy ocupan los cargos públicos continúen por un tiempo posterior al de la norma que rige su periodo de desempeño, por considerarlos los únicos "*capaces*" para implementar la reforma constitucional. Ello sería tan absurdo como considerar, *contrario sensu*, que un presidente de la República que apruebe programas sectoriales o institucionales derivados del Plan Nacional de Desarrollo con compromisos de acción pública, más allá de su mandato o cualquier otra política pública, deba mantenerse en su encargo y prorrogar su mandato bajo la justificación de "*implementar*" esas acciones o políticas públicas.



- *Tercer concepto de invalidez. El artículo décimo tercero transitorio que se combate es violatorio del principio de independencia judicial.* La inamovilidad y la estabilidad en el cargo son mecanismos para garantizar la independencia judicial. Así como es inconstitucional que las mayorías intenten sabotear la división de poderes reduciendo el periodo previsto para el ejercicio de un cargo en la función jurisdiccional, resulta igualmente inválido que dichas mayorías intenten prorrogarlo, por así considerarlo benéfico por cualquier razón, ya que al hacerlo, se estaría permitiendo una injerencia de la mayoría legislativa en un asunto que definitivamente no les compete constitucionalmente: alterar la estabilidad en los cargos de otro poder, a saber, del Poder Judicial. Ello pondría en riesgo el principio de independencia judicial, en tanto que los órganos jurisdiccionales se verían sometidos a los caprichos de las mayorías.

- *Cuarto concepto de invalidez. El artículo décimo tercero transitorio resulta en una violación a diversas garantías institucionales (seguridad jurídica, irretroactividad de la ley y prohibición de leyes privativas).* Con el artículo décimo tercero transitorio el legislador anuló por completo la previsibilidad respecto a la configuración del Poder Judicial de la Federación, pues genera inseguridad jurídica en relación con la fecha en que concluirán su encargo los funcionarios a quienes se refiere esa norma, lo cual conlleva inseguridad para los órganos encargados de designar a quienes deban relevar en el cargo a esos servidores públicos, así como para las personas que aspiren a ocupar esos cargos.

Convalidar el artículo décimo tercero transitorio impugnado atentaría contra la confianza de servidores públicos y gobernados, no sólo frente al Poder Judicial de la Federación, sino frente al orden jurídico en su totalidad, pues significaría aceptar que el legislador puede exceder cualquier límite constitucional a su capricho, generando una expectativa permanente a la arbitrariedad fatal para un Estado democrático.

El derecho de acceder al cargo o votar por quien deba ostentar la presidencia del Máximo Tribunal es un derecho a ejercer por los demás Ministros integrantes de ese órgano, que se traduce en la prerrogativa que otorga estabilidad a los pesos y contrapesos del Estado constitucional democrático en el que vivimos. Y una vez adquirido el derecho, no puede ser interrumpido por una ley posterior que transgrede de manera evidente la Constitución Federal; máxime



cuando se trata de una norma emitida por un órgano constitucional que no tiene la atribución para ello. De esta manera, el derecho adquirido por los diez Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte para acceder al cargo y, a su vez, votar por quien ejerza el cargo de presidente a partir del próximo primero de enero de dos mil veintitrés no puede ser restringido de manera alguna por ningún tipo de normatividad ulterior o de inferior jerarquía a la constitucional.

En cuanto a la prohibición de ley privativa, la Suprema Corte ha sostenido que para estimar que se está en presencia de una ley de este tipo, se requiere de la actualización de dos supuestos: a) Que se dirijan a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos; b) Que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierdan su vigencia. Ambas condiciones se actualizan con el artículo décimo tercero transitorio que se combate, pues el artículo se encuentra dirigido nominalmente al Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y a los seis consejeros de la Judicatura Federal: consejero Jorge Antonio Cruz Ramos, consejero Alejandro Sergio González Bernabé, consejera Loretta Ortiz Ahlf, consejera Eva Verónica de Gyvés Zárate, consejero Sergio Javier Molina Martínez y consejero Bernardo Bátiz Vázquez. Y después de que se actualicen los supuestos de aplicación, perderá su vigencia la norma.

• *Quinto concepto de invalidez. Durante el proceso de emisión y aprobación del artículo décimo tercero transitorio, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores violentó el artículo 72 de la Constitución Federal, así como el diverso artículo 202 del Reglamento del Senado de la República, respecto al proceso legislativo para aprobar adiciones a los dictámenes aprobados en lo general. La forma en la cual se llevó a cabo la fase de la presentación de la reserva para adicionar el artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto, vulneró el derecho a la participación libre e igual de quienes integran el Pleno Senatorial en su deliberación informada y pública; incumplió con la aplicación de las previsiones establecidas para el desahogo de las votaciones económicas en las sesiones a distancia, y conculca con la deliberación pública que debe preceder a la emisión del voto de las y los integrantes del Senado.*

Ello, pues no obstante el significado y la importancia de la adición que se propondría y que el senador Raúl Bolaños Cacho Cué participó en representación del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la



discusión en lo general que dio inicio al desahogo de la deliberación y votación del dictamen propuesto por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda, no realizó mención alguna –como suele suceder– de la presentación de una reserva para adicionar una disposición transitoria tendiente a asegurar la implementación de la reforma constitucional de este año y las reformas a la legislación secundaria correspondiente, con base en la permanencia del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las y los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal durante un tiempo distinto al previsto constitucionalmente para su desempeño. Es decir, se deduce el ánimo por no revelar el contenido y alcance de la propuesta que formularía.

I.2. Radicación, turno y admisión de la demanda. Por acuerdo de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente radicó la acción de inconstitucionalidad promovida con el número 95/2021 y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas, a quien le correspondió el asunto por razón de turno.

El día veintidós del mismo mes, el Ministro instructor admitió la demanda; previno a los promoventes para que remitaran a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los documentos con los que acreditaran su personalidad; dio vista con la demanda al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Senadores y de Diputados, a quienes solicitó sus respectivos informes, así como copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado (lo cual se pidió al Congreso) y del Diario Oficial de la Federación en el que constara la publicación del referido decreto (esto último se requirió al Ejecutivo Federal); asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

I.3. Demanda presentada por diputados. Mediante escrito presentado el dos de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, un grupo de personas⁴ que dijeron ser diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Con-

⁴ Armando Tejeda Cid, Marcelino Rivera Hernández, Jorge Luis Preciado Rodríguez, Jesús Guzmán Avilés, José Rigoberto Mares Aguilar, Sarai Núñez Cerón, Cecilia Anunciación Patrón Laviada, Claudia Pérez Rodríguez, Éctor Jaime Ramírez Barba, Laura Angélica Rojas Hernández, Vicente Javier



greso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que también impugnaron el artículo décimo tercero transitorio del *"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del*

Verástegui Ostos, José Martín López Cisneros, Fernando Torres Graciano, Justino Eugenio Arriaga Rojas, Antonia Natividad Díaz Jiménez, Jorge Arturo Espadas Galván, Ricardo García Escalante, Annia Sarahí Gómez Cárdenas, Martha Elisa González Estrada, Karen Michel González Márquez, María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, Hernán Salinas Wolberg, Raúl Gracia Guzmán, Mario Alberto Ramos Tamez, Mónica Janette Palomarez Ching, Rafael Alejandro Serna Vega, María de los Ángeles Ayala Díaz, Verónica María Sobrado Rodríguez, Carlos Alberto Valenzuela González, Adriana Dávila Fernández, Mario Manuel Sánchez Villafuerte, Jorge Romero Herrera, Mariana Dunyaska García Rojas, María Liduvina Sandoval Mendoza, Francisco Javier Luévano Núñez, Ernesto Guillermo Ruffo Appel, María Eugenia Leticia Espinosa Rivas, José Salvador Rosas Quintanilla, Gloria Romero León, Marcos Aguilar Vega, Isabel Margarita Guerra Villarreal, Carlos Elhier Cinta Rodríguez, Josefina Salazar Báez, Silvia Guadalupe Garza Galván, Mario Mata Carrasco, Ricardo Flores Suárez, Sergio Fernando Ascencio Barba, Carlos Humberto Castañón Valenzuela, Ana Paola López Birlain, Alan Jesús Falomir Sáenz, María Marcela Torres Peimbert, Martha Estela Romo Cuéllar, Ricardo Villarreal García, Janet Melanie Murillo Chávez, José del Carmen Gómez Quej, Luis Alberto Mendoza Acevedo, Martha Elena García Gómez, Adolfo Torres Ramírez, Sonia Rocha Acosta, José Ramón Cambero Pérez, Oscar Daniel Martínez Terrazas, Felipe Fernando Macías Olvera, Guadalupe Romo Romo, María del Rosario Guzmán Avilés, Claudia Elena Lastra Muñoz, Eugenio Bueno Lozano, Madeleine Bonnafoux Alcaraz, Carlos Carreón Mejía, José Elías Lixa Abimerhi, Marco Antonio Adame Castillo, Juan Carlos Romero Hicks, Patricia Terrazas Baca, María del Pilar Ortega Martínez, Sylvia Violeta Garfías Cedillo, Xavier Azuara Zúñiga, Jacqueline Martínez Juárez, Dulce Alejandra García Morlan, Absalón García Ochoa, José Isabel Trejo Reyes, Adriana Gabriela Medina Ortiz, Humberto Ramón Jarero Cornejo, Martha Angélica Tagle Martínez, Irma Sánchez Manzo, Jorge Alcibiades García Lara, María Libier González Anaya, Juan Martín Espinoza Cárdenas, Mario Alberto Rodríguez Carrillo, Luis Enrique Vargas Díaz, Geraldina Isabel Herrera Vega, Pilar Lozano Mac Donald, Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, Ariel Rodríguez Vázquez, Julieta Macías Rábago, Dulce María Méndez De La Luz Dautzón, Martha Angélica Zamudio Macías, Ruth Salinas Reyes, Jorge Eugenio Russo Salido, Miguel Alonso Riggs Baeza, Carmen Julia Prudencio González, Ana Priscila González García, Higinio Del Toro Pérez, Lourdes Celenia Contreras González, Jacobo David Cheja Alfaro, Silvia Lorena Villavicencio Ayala, Porfirio Muñoz Ledo, Sergio Mayer Bretón, Gabriela Cuevas Barrón, Martha Patricia Ramírez Lucero, Jesús de los Ángeles Pool Moo, Abril Alcalá Padilla, Verónica Beatriz Juárez Piña, José Guadalupe Aguilera Rojas, Mónica Almeida López, María Guadalupe Almaguer Pardo, Frida Alejandra Esparza Márquez, Mónica Bautista Rodríguez, Raymundo García Gutiérrez, Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Carlos Alberto Morales Vázquez, Ana Lucía Riojas Martínez, Héctor Yunes Landa, Alfredo Villegas Arreola, Marcela Guillermina Velasco González, Pedro Pablo Treviño Villarreal, Sergio Armando Sisbeles Alvarado, Dulce María Sauri Riancho, Lourdes Erika Sánchez Martínez, María Lucero Saldaña Pérez, Mariana Rodríguez Mier Y Terán, María Sara Rocha Medina, Cruz Juvenal Roa Sánchez, Jesús Wenceslao Rangel de la O, Soraya Pérez Munguía, Carlos Pavón Campos, Claudia Pastor Badilla, José Mario Osuna Medina, Juan Ortiz Guarneros, Enrique Ochoa Reza,



Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

En sus conceptos de invalidez formularon argumentos similares a los expuestos por los senadores en relación con la falta de regularidad y correspondencia entre el artículo décimo tercero transitorio impugnado y los artículos 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, la violación a los principios de supremacía constitucional, división de poderes, independencia judicial y seguridad jurídica (en su vertiente de irretroactividad de la norma).

En específico sostuvieron que:

- El artículo décimo tercero transitorio transgrede lo dispuesto por los artículos 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que éstos disponen claramente y sin lugar a dudas, las siguientes reglas: a) La facultad que tiene el Pleno de elegir, cada cuatro años, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) La imposibilidad que tiene el presidente de ser reelecto para el periodo inmediato posterior; c) Que los consejeros de la Judicatura Federal (con independencia de su presidente) durarán cinco años en el cargo; d) Que los consejeros deben ser sustituidos de manera escalonada; y, e) Que no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

Por lo que el transitorio cuestionado, al prolongar los plazos establecidos en los preceptos constitucionales citados (de cuatro a seis años el plazo del

Hortensia María Luisa Noroña Quezada, Rubén Ignacio Moreira Valdez, Luis Enrique Miranda Nava, Benito Medina Herrera, Cynthia Iliana López Castro, Manuel Limón Hernández, Rene Juárez Cisneros, Anilú Ingram Vallines, Laura Isabel Hernández Pichardo, Norma Adela Guel Saldívar, Isaías González Cuevas, Martha Hortensia Garay Cadena, Fernando Galindo Favela, Margarita Flores Sánchez, Luis Eleusis Leónidas Córdova Morán, Juan José Canul Pérez, Lenin Nelson Campos Córdova, Oscar Bautista Villegas, Laura Barrera Fortoul, Frinné Azuara Yarzabal, Ivonne Liliana Álvarez García, María Ester Alonzo Morales, María Alemán Muñoz Castillo, Jesús Sergio Alcántara Núñez, Brasil Alberto Acosta Peña, Oscar Jiménez Rayón, Ismael Alfredo Hernández Deras, Juan Francisco Espinosa Eguía, Pablo Guillermo Angulo Briceño y Ricardo Aguilar Castillo.



actual presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, y de cinco a siete años los nombramientos de cada uno de los actuales consejeros de la Judicatura Federal), sin que exista alguna habilitación constitucional que permitiera al Legislativo ampliar esos plazos y permitir la reelección de facto de las personas a quienes va dirigida la norma, transgrede directamente las reglas constitucionales citadas.

- Como consecuencia de la transgresión antes mencionada, el transitorio impugnado vulnera los principios de supremacía constitucional (pues una norma legal atenta directamente contra lo dispuesto en la Constitución Federal), división de poderes e independencia judicial (ya que el Poder Legislativo Federal, unilateralmente y de forma arbitraria, se entrometió en la operatividad del gobierno interno del Poder Judicial de la Federación, designando de facto a quienes deberán ocupar los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consejeros de la Judicatura Federal, durante los periodos extendidos a que se ha hecho referencia) y, consecuentemente, los principios de autonomía funcional y orgánica del Poder Judicial, de imparcialidad del juzgador y la apariencia de independencia, así como el principio de seguridad jurídica en su vertiente de irretroactividad de la norma (dado que la norma transitoria impugnada no podría modificar el supuesto ni las consecuencias realizadas anteriormente, bajo la vigencia de preceptos constitucionales creados previamente).

Asimismo, plantearon violaciones a los principios básicos de deliberación democrática, porque:

a) En la Cámara de Senadores no se atendieron las reglas de anuncio y publicidad para discusión y aprobación de la reserva, en específico los artículos 87, 201 y 202 del Reglamento Interior de la Cámara de Senadores, pues previo a la sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, en que se discutió el transitorio cuestionado, no se publicó ni difundió la propuesta de adición de dicho numeral del senador Raúl Bolaños Cacho Cué (la adición debió registrarse para discusión y aprobación y, además, publicarse en la plataforma digital para el conocimiento de su contenido por la asamblea). De ello dieron cuenta diversos senadores, entre ellos, las senadoras Claudia Ruiz Massieu y Nancy de la Sierra Arámburo y los senadores Damián Zepeda Vidales, Juan Zepeda, Dante Delgado, Emilio Álvarez Icaza y José Erandi Bermúdez Méndez.



Tampoco se permitió el desahogo de una segunda ronda de votaciones.

Además, existió reticencia por parte de la Mesa Directiva para subsanar o regular el procedimiento, que no respetó la publicación oportuna y abierta del contenido del artículo transitorio aprobado, a pesar de que así lo solicitaron diversos senadores.

b) En la Cámara de Diputados se violaron los principios básicos de deliberación democrática porque: 1. En la Comisión de Justicia se aprobó la minuta remitida por la Cámara de Senadores sin llevar a cabo su discusión, y en transgresión a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados,⁵ pues la convocatoria a la reunión de la comisión no se realizó con una anticipación mínima de 48 horas (se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el jueves veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día), además que de conformidad con el artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados, existe la necesidad de circular la propuesta de dictamen entre los integrantes de la comisión, con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y vote; 2. El dictamen fue puesto a votación con dispensa de todos los trámites. Sin embargo, no se desprende del acuerdo relativo, ni de la Junta de Coordinación Política, ni de la Mesa Directiva, motivación sobre la urgencia para llevar a cabo esa discusión; y, 3. Tampoco se atendieron diligentemente las mociones suspensivas por violaciones procedimentales a los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados.⁶

I.4. Radicación, turno y admisión de la demanda de diputados. Por acuerdo de doce de julio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente tuvo por recibida la

⁵ El artículo 150, numeral 1, fracción II, establece que la convocatoria a reuniones ordinarias de comisión debe llevarse a cabo con una anticipación mínima de 48 horas y a reuniones extraordinarias de 24 horas, salvo urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría.

⁶ Tanto el diputado José Elías Lixa Abimerhi como la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez presentaron mociones suspensivas: el primero, con base en que se convocó a la reunión el mismo día de su celebración y circuló el dictamen de mérito a las 10:26 del veintidós de abril, para la reunión convocada a las 10:30 del mismo día, esto es, con tan solo cuatro minutos de anticipación; mientras que la segunda argumentó que la convocatoria no cumplió con los parámetros establecidos en el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara, por no respetar el plazo de veinticuatro horas que deben mediar entre la convocatoria y la celebración de la reunión, ni justificar la urgencia de la discusión.



demanda mencionada en el punto anterior; ordenó su registro con el número 105/2021; asimismo, ante la identidad respecto de la norma impugnada en ese asunto y en la acción de inconstitucionalidad 95/2021, promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, decretó su acumulación con aquel asunto, por lo que ordenó turnarlo también al Ministro José Fernando Franco González Salas, para que instruyera el procedimiento correspondiente.

Mediante diverso acuerdo de cuatro de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad que hicieron valer los diputados antes referidos; previno para que, hasta antes del cierre de instrucción, remitieran copia certificada de los documentos con los que acreditaran la personalidad de Alejandra Soria Gutiérrez, María Cristina Castillo Espinosa, Beatriz Balanzar Sánchez, Lizbeth Mata Lozano, Juan Marcos García Hernández, Jaime Ricardo Fernández Horcasitas, Ismael Sánchez Hernández, Marco Antonio Hernández Arellano, César Raymundo Gómez García, Oscar Carlos Zurroza Barrera, Armando Fidel Castro Trasviña, Claudia Patricia Torres López, Sinaí del Rocío Sánchez Huerta, Lucía Méndez Navarro, Edgardo Chaire Chavedo, Juan Martín García Márquez, Eloy Martínez Carrizales, María Eugenia Mosqueda Nieto, María del Refugio Alvarado Romo, Violeta Mariana Parra García, José Eduardo Esquer Escobar, Irene García Martínez, Susana Priscila Álvarez Hernández, Erick Jair Miranda Hernández, Miriam Alejandra Cedillo Conde, Víctor Gilberto Aguilar Espinosa y Juan Alejandro Rivera Torres, para que obraran en el expediente; se dio vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, para que rindieran sus respectivos informes, y a la Fiscalía General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

I.5. Informes presentados en relación con la acción de inconstitucionalidad 95/2021

I.5.1. Informe presentado por la Cámara de Senadores.

Mediante escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión rindió el informe correspondiente a esa Cámara, respecto de la acción de inconstitucionalidad 95/2021.



En su informe, la Cámara de Senadores sostiene, en esencia, que el artículo décimo tercero transitorio impugnado es válido, y refuta los conceptos de invalidez con base en los siguientes argumentos.

Refutación al primer concepto de invalidez:

- El artículo décimo tercero transitorio es válido formalmente, porque su creación se ajustó al procedimiento establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, así como a las disposiciones contenidas en el Reglamento del Senado de la República.

- La prórroga establecida en el artículo impugnado no vulnera los artículos 97 y 100 constitucionales, pues tal prórroga está motivada en el hecho de que el Congreso de la Unión concibió que para la transformación del Poder Judicial de la Federación y para cumplir con los anhelos de justicia del pueblo de México, era menester asegurar que el órgano administrativo encargado de su instrumentación contara con el tiempo y la continuidad necesarios para efectuar los cambios profundos que la Constitución y las leyes imponían.

- La ampliación por dos años del periodo que durarán en el cargo los consejeros de la Judicatura Federal y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permite dar coherencia a la implementación de la reforma judicial de once de marzo de dos mil veintiuno, pues dado el gran calado de esa reforma, resultaba imperativo otorgar tiempo necesario a los encargados de implementarla, para aterrizar la visión del Constituyente de una justicia renovada y de calidad para todas las personas.

- En la AI. 99/2016 y su acumulada 104/2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el incremento del tiempo en la inamovilidad de algunos integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por parte del Congreso de la Unión, no menoscababa las garantías de independencia y autonomía jurisdiccional, ya que el incremento en el plazo favorecía (en beneficio de la sociedad) la presencia de Magistrados, cuya única encomienda es la de operar de manera imparcial. Asimismo, se mencionó que la estancia en el cargo de dichos Magistrados obedecía a la búsqueda del tiempo suficiente para dar estabilidad a los criterios que sustentara ese



órgano colegiado, y para garantizar la mayor independencia y autonomía de ellos. En atención a ello, resulta infundado que el artículo transitorio impugnado actualice una invasión de competencias, en detrimento del principio de división de poderes.

- El legislador federal cuenta con una habilitación para realizar la prórroga impugnada, en tanto busca un fin constitucionalmente válido.

Refutación al segundo concepto de invalidez:

- Resulta inexistente la violación al principio de división de poderes aducida, ya que la determinación adoptada en el artículo transitorio impugnado no conlleva la intromisión ni subordinación del Poder Judicial a otro poder, dado que no limita, acota o incide de manera alguna en la forma en que deberán resolverse los juicios que son sometidos a consideración de los órganos jurisdiccionales que integran ese poder, y se respeta su autonomía para el dictado de las resoluciones.

- La disposición transitoria no sólo regula una situación de hecho con motivo del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno, sino que también establece los parámetros a que se sujetará, lo que evidencia la constitucionalidad del precepto reclamado.

- Resulta infundado que se invada la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para elegir cada 4 años a su presidente, porque la disposición impugnada no prevé una elección propia para un nuevo periodo del presidente de la Suprema Corte o una tácita elección, en virtud de que dicho artículo tiene como finalidad la correcta y adecuada fundamentación de la reforma judicial. Tampoco invade la competencia y la facultad que tienen el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República y el Senado, de nombrar cada 5 años a los consejeros de la Judicatura Federal, puesto que no modificó, por la vía legal, el procedimiento del artículo 100 constitucional.

Refutación al tercer concepto de invalidez:

- De los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre independencia judicial (CC. 1/2005, CC. 32/2007, tesis aislada P. XIV/2006,



CC. 81/2010, CC. 9/2004, jurisprudencia P./J. 44/2007, CC. 25/2008 y jurisprudencia P./J. 106/2000), así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 3), y del *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*, se puede advertir que la disposición impugnada no transgrede el principio de independencia judicial, porque no afecta, restringe o menoscaba las garantías que tienen los impartidores de justicia al resolver de forma independiente los asuntos puestos a su conocimiento; tampoco se vulneran su permanencia, condiciones de servicio, inamovilidad o remuneración. No se tiene injerencia alguna en los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial son las que determinan los procedimientos de ingreso, formación, permanencia y separación de los servidores públicos del PJJ, lo que garantiza la independencia judicial (pues no intervienen otros Poderes). Como apoyo, se cita la tesis aislada XV.1o.A.90 A (10a.) y la jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.).

Refutación al cuarto concepto de invalidez:

- El artículo impugnado no modifica las reglas de renovación de las cabezas del PJJ, conforme al procedimiento establecido en los artículos 97 y 100 de la Constitución, pues únicamente tuvo como finalidad otorgar el tiempo necesario a esos funcionarios para que pudieran aterrizar la reforma constitucional judicial y, con ello, permitir una mejor protección de las garantías de acceso a la justicia, tutela judicial y debido proceso, lo cual es en beneficio de la sociedad. Asimismo, se da tiempo para consolidar los criterios emitidos a través del nuevo mecanismo de creación de jurisprudencia.

- El transitorio combatido no vulnera el principio de irretroactividad de la ley, porque el legislador tiene la facultad de introducir normas de acuerdo con las necesidades sociales, como resulta ser una justicia renovada y de calidad para todas las personas.

- También es infundado que el precepto impugnado ponga en desventaja a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no impide que puedan acceder, en el mismo número de veces que aspiraban, a ocupar el cargo de presidente de la Corte durante los 15 años por los que fueron elegidos.



Refutación al quinto concepto de invalidez:

- De la sesión pública a distancia celebrada el quince de abril de dos mil veintiuno en la Cámara de Senadores, se advierte que no se vulneró el derecho a la participación libre e igualitaria de quienes integran el Pleno Senatorial, pues no se incumplió con la aplicación de las previsiones establecidas para el desahogo de votaciones económicas de las sesiones, y tampoco se conculcó la deliberación pública que debe preceder a la emisión del voto de los senadores.

- No se violaron los artículos 72 constitucional y 202 del Reglamento del Senado de la República, porque en la discusión en lo general de los artículos transitorios:

- 1) Se explicó al Pleno el sentido y alcance de la propuesta suscrita por el senador Raúl Bolaños Cacho Cué y el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista, cumpliéndose así con el artículo 202, numeral 1, fracción I, del citado reglamento.

- 2) Se consultó al Pleno si se admitía o no a debate dicha propuesta, en términos de lo dispuesto en el artículo 202, numeral 1, fracción II, del mismo ordenamiento.

- 3) Una vez que la Asamblea Senatorial aprobó en votación económica la propuesta presentada, se abrió espacio para el registro de oradores en contra y a favor, de conformidad con el artículo 202, numeral 1, fracción IV, del mismo reglamento.

- 4) Al no existir oradores para pronunciarse en contra o a favor de la propuesta, se sometió a votación del Pleno la misma, la cual fue aprobada por votación económica y, por tanto, se incorporó un artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto, quedando así satisfecho lo establecido en el artículo 202, numeral 1, fracción VII, del referido reglamento.

- Por otro lado, es falso que el presidente de la Junta de Coordinación Política haya tenido conocimiento del sentido y alcance de la propuesta que se presentaría por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista; el senador Ricardo



Monreal nunca reconoció que hubiese tenido conocimiento de ella un día antes de la sesión, pues solamente expresó *"por supuesto que ayer lo conocí, la redacción la vi ahora"* lo cual denota únicamente que tenía conocimiento de que el senador Raúl Bolaños y el Grupo Parlamentario del Partido Verde presentarían una reserva al proyecto de decreto, mas no así el sentido y alcance de la misma. Por tanto, es claro que estaba imposibilitado para referir la naturaleza y el alcance de la reserva que se presentaría con el senador Erandi Bermúdez Méndez, quien en ese momento era el responsable de la coordinación del grupo parlamentario del PAN.

- Finalmente, resulta infundado que el presidente de la Mesa Directiva haya incurrido en:

- 1) El ocultamiento de los alcances de la proposición que se presentaría, pues él mismo solicitó a la secretaria que diera lectura a la propuesta de adición del artículo impugnado.

- 2) La retención de la publicación de la reserva en la Gaceta del Senado hasta que la misma fue leída por la secretaria, toda vez que en el *"Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originadas por el virus SARS-COV-2 (COVID-19)"* se establece que *"las reservas deberán ser publicadas en la plataforma digital para garantizar su difusión, publicidad y conocimiento de la asamblea"*, de donde se advierte que no era su obligación publicar en la Gaceta del Senado la citada reserva. Aunado a que dicho mandato sí fue observado en la sesión de 15 de abril de 2021, al haberse señalado *"los documentos se encuentran disponibles en la plataforma digital"*.

- Tampoco se advierte que el artículo 306, numeral 3, del Reglamento del Senado establezca la obligación de publicar la propuesta de adición en la Gaceta del Senado.

- No existió celeridad, porque una vez que la Asamblea del Senado aprobó la discusión de la propuesta, se abrió espacio para el registro de oradores, quienes no se registraron, de manera que se puso a votación económica la aprobación del artículo transitorio impugnado.



- La realización de la votación nominal con un pase de lista singular, sin respetar un segundo pase de lista no aconteció, si se toma en cuenta que al momento de realizarse la votación del régimen transitorio con la adición del artículo impugnado, la secretaria solicitó a los senadores que cuando escucharan su nombre manifestaran el sentido de su voto. Asimismo, se precisó que ya no se consultaría el voto de quienes pudieran registrarlo a través del dispositivo electrónico y sólo se reportaría el resultado final de la votación, acotándose que en caso de que no se registrara el voto de los senadores, se haría una consulta para comprobación.

I.5.2. Informe presentado por la Cámara de Diputados.

Mediante oficio presentado el treinta de julio de dos mil veintiuno en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión rindió el informe correspondiente a esa Cámara y defendió la constitucionalidad del transitorio impugnado, con base en argumentos similares a los expuestos por la Cámara de Senadores, relacionados con que: el transitorio tiene apoyo en la reforma judicial constitucional de este año; fue emitido por el órgano legislativo facultado para ello; no existe violación al principio de división de poderes; existen precedentes similares en los que se ha reconocido la validez de ampliaciones de mandato de servidores públicos, a efecto de cumplir fines constitucionales; el transitorio cuestionado es acorde con las garantías de seguridad jurídica (irretroactividad de la ley y prohibición de leyes privativas); y sí se respetaron las reglas que rigen el procedimiento legislativo.

I.5.3. Informe presentado por el Ejecutivo Federal.

Por oficio recibido el dos de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia Común de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, rindió el informe correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, en el cual sostuvo la constitucionalidad del transitorio combatido y señaló las razones por las cuales no compartía cada uno de los argumentos vertidos por la parte accionante.



En su informe, el Ejecutivo Federal defendió también la constitucionalidad del transitorio controvertido, al sostener que no transgrede los artículos 97, 100 y 133 de la Constitución Federal; tampoco se afecta la democracia, porque los representantes del Poder Judicial de la Federación no se eligen mediante elección democrática directa y porque el artículo impugnado no tiene la finalidad de mantener indefinidamente a los funcionarios públicos en sus cargos; existen diversos precedentes similares en los que se convalidó la prolongación o ampliación de mandato de diversos funcionarios judiciales; la ampliación de mandato no implica una reelección; el Congreso de la Unión sí está facultado para emitir el transitorio, de conformidad con los artículos 73, fracción XXXI y 135 de la Constitución Federal; no se vulneran la independencia judicial ni la autonomía del Poder Judicial de la Federación, pues los derechos y obligaciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal permanecen intactos; el artículo impugnado brinda aún más certeza jurídica a los gobernados de que la reforma judicial se implementará de manera correcta y se dará continuidad a los planes de trabajo formulados bajo los principios que de ella se desprenden, por lo que lejos de violar la autonomía judicial, permite que se consolide al Poder Judicial de la Federación como un verdadero contrapeso del poder público y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como verdadero tribunal constitucional; la ampliación de mandato perfectamente delimitada se traduce en la progresividad del derecho a la seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, ya que con el artículo impugnado se busca beneficiar a todos los mexicanos a través de la consolidación del Poder Judicial de la Federación; el artículo décimo tercero transitorio impugnado no viola las garantías institucionales de seguridad jurídica, irretroactividad de la ley y prohibición de leyes privativas, porque la posibilidad de ser elegido para ocupar los cargos referidos es una simple expectativa de derecho que puede o no ser cumplida, y esas expectativas no son susceptibles de ser vulneradas por la entrada en vigor de la norma impugnada; además de que el artículo impugnado no se dirige a personas nominalmente designadas y su vigencia no se pierde a partir de su aplicación, ya que está dirigido a *"la persona que a su entrada en vigor ocupe la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal"*, además de que su temporalidad y vigencia se encuentran reguladas; tampoco se violaron las reglas que rigen el procedimiento legislativo (en especial, lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Federal y 202 del Reglamento Interior del Senado), ya que el



decreto de reforma se aprobó con el voto de la mayoría de los legisladores; se llevó a cabo el debido proceso legislativo en lo que respecta a la publicidad previa de la minuta que contemplaba la adición del artículo transitorio impugnado, el debate y la votación mayoritaria; además, en la acción de inconstitucionalidad 39/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la fundamentación y motivación de los actos legislativos debía entenderse satisfecha cuando el Congreso está constitucionalmente facultado para ello, lo cual acontece en la especie; finalmente, suponiendo sin conceder que hubiesen existido violaciones al proceso legislativo que hubieren impactado de manera negativa en la norma transitoria, éstas debían ser estudiadas conforme al estándar fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P. L/2008, titulada "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

I.6. Informes presentados en relación con la acción de inconstitucionalidad 105/2021. En relación con la acción de inconstitucionalidad 105/2021, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, ambas del H. Congreso de la Unión, y el Ejecutivo Federal, presentaron sus respectivos informes, en los que insistieron en las razones expuestas en los informes presentados respecto de la acción principal (95/2021) y argumentaron las razones por las que, a su parecer, tampoco habían existido violaciones en la etapa del procedimiento legislativo llevado a cabo ante la Cámara de Diputados.

I.7. Amicus curiae. Mediante sendos escritos presentados ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos, el Colegio de Secretarios y Actuarios de la Judicatura Federal, AC., y diversas personas que se ostentaron como académicos, docentes, investigadores integrantes de distintas instituciones nacionales de educación superior y miembros de la sociedad civil, acudieron bajo la figura de *amicus curiae* o "*amigos de la Corte*", a fin de exponer las razones por las que, a su parecer, debía declararse la invalidez del artículo décimo tercero transitorio impugnado, así como para justificar la resolución de estas acciones de inconstitucionalidad, previo al expediente formado con la consulta formulada por el Ministro presidente en relación con el citado precepto transitorio.



I.8. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción y se puso el asunto en estado de resolución. Asimismo, se indicó que Alejandra Soria Gutiérrez, María Cristina Castillo Espinosa, Beatriz Balanzar Sánchez, Lizbeth Mata Lozano, Juan Marcos García Hernández, Jaime Ricardo Fernández Horcasitas, Ismael Sánchez Hernández, Marco Antonio Hernández Arellano, César Raymundo Gómez García, Oscar Carlos Zurroza Barrera, Armando Fidel Castro Trasviña, Claudia Patricia Torres López, Sinaí del Rocío Sánchez Huerta, Lucía Méndez Navarro, Edgardo Chaire Chavedo, Juan Martín García Márquez, Eloy Martínez Carrizales, María Eugenia Mosqueda Nieto, María del Refugio Alvarado Romo, Violeta Mariana Parra García, José Eduardo Esquer Escobar, Irene García Martínez, Susana Priscila Álvarez Hernández, Erick Jair Miranda Hernández, Miriam Alejandra Cedillo Conde, Víctor Gilberto Aguilar Espinosa y Juan Alejandro Rivera Torres, quienes se ostentaron como diputados integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fueron omisos en exhibir los documentos requeridos mediante proveído de cuatro de agosto anterior, respecto de la acción de inconstitucionalidad 105/2021.

CONSIDERANDOS

1. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁸

⁷ "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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."



2. SEGUNDO.—**Precisión de normas impugnadas.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ se precisa que en el presente caso, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados demandaron la invalidez del artículo décimo tercero transitorio del *"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles"*, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

3. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el medio oficial correspondiente, sin perjuicio de que si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

⁸ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

Dicho artículo 41 resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el diverso numeral 59 de la misma ley, que indica:

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

¹⁰ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



4. En el presente asunto, el decreto que contiene el artículo transitorio impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes siete de junio de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días aludido transcurrió del martes ocho de junio al miércoles siete de julio de dos mil veintiuno.

5. Consecuentemente, si los integrantes de las Cámaras de Senadores y de Diputados presentaron sus demandas de acción de inconstitucionalidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles dieciséis de junio y el viernes dos de julio, respectivamente, ambos del dos mil veintiuno, resulta inconcusos que resulta oportuna la promoción de las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan.

6. CUARTO.—**Legitimación.** De conformidad con los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 105 constitucional¹¹, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión podrán ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales.

7. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que los integrantes de la Cámara de Senadores tienen legitimación para promover la demanda de acción de inconstitucional 95/2021, puesto que se encuentra signada por cuarenta y nueve senadores, esto es, el equivalente al treinta y ocho por ciento de los integrantes de esa Cámara.

8. Por su parte, también se reconoce legitimación a los integrantes de la Cámara de Diputados para presentar la demanda de acción de inconstitucionalidad 105/2021, en virtud de que fue signada por ciento setenta y un diputados que acre-

¹¹ "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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."



ditaron tal carácter con las documentales que adjuntaron a su demanda,¹² esto es, el equivalente al treinta y cuatro por ciento de los integrantes de esa Cámara.

¹² Las diputadas y diputados que firmaron la demanda y acreditaron su carácter fueron: Armando Tejeda Cid, Marcelino Rivera Hernández, Jorge Luis Preciado Rodríguez, Jesús Guzmán Avilés, José Rigoberto Mares Aguilar, Sarai Núñez Cerón, Cecilia Anunciación Patrón Laviada, Claudia Pérez Rodríguez, Éctor Jaime Ramírez Barba, Laura Angélica Rojas Hernández, Vicente Javier Verástegui Ostos, José Martín López Cisneros, Fernando Torres Graciano, Justino Eugenio Arriaga Rojas, Antonia Natividad Díaz Jiménez, Jorge Arturo Espadas Galván, Ricardo García Escalante, Annia Sarahí Gómez Cárdenas, Martha Elisa González Estrada, Karen Michel González Márquez, María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, Hernán Salinas Wolberg, Raúl Gracia Guzmán, Mario Alberto Ramos Tamez, Mónica Janette Palomarez Ching, Rafael Alejandro Serna Vega, María de los Ángeles Ayala Díaz, Verónica María Sobrado Rodríguez, Carlos Alberto Valenzuela González, Adriana Dávila Fernández, Mario Manuel Sánchez Villafuerte, Jorge Romero Herrera, Mariana Dunyaska García Rojas, María Liduvina Sandoval Mendoza, Francisco Javier Luévano Núñez, Ernesto Guillermo Ruffo Appel, María Eugenia Leticia Espinosa Rivas, José Salvador Rosas Quintanilla, Gloria Romero León, Marcos Aguilar Vega, Isabel Margarita Guerra Villarreal, Carlos Elhier Cinta Rodríguez, Josefina Salazar Báez, Silvia Guadalupe Garza Galván, Mario Mata Carrasco, Ricardo Flores Suárez, Sergio Fernando Ascencio Barba, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, Ana Paola López Birlain, Alan Jesús Falomir Sáenz, María Marcela Torres Peimbert, Martha Estela Romo Cuéllar, Ricardo Villarreal García, Janet Melanie Murillo Chávez, José del Carmen Gómez Quej, Luis Alberto Mendoza Acevedo, Martha Elena García Gómez, Adolfo Torres Ramírez, Sonia Rocha Acosta, José Ramón Cambero Pérez, Óscar Daniel Martínez Terrazas, Felipe Fernando Macías Olvera, Guadalupe Romo Romo, María del Rosario Guzmán Avilés, Claudia Elena Lastra Muñoz, Eugenio Bueno Lozano, Madeleine Bonnafoux Alcaraz, Carlos Carreón Mejía, José Elías Lixa Abimerhi, Marco Antonio Adame Castillo, Juan Carlos Romero Hicks, Patricia Terrazas Baca, María del Pilar Ortega Martínez, Sylvia Violeta Garfias Cedillo, Xavier Azuara Zúñiga, Jacqueline Martínez Juárez, Dulce Alejandra García Morlan, Absalón García Ochoa, José Isabel Trejo Reyes, Adriana Gabriela Medina Ortiz, Humberto Ramón Jarero Cornejo, Martha Angélica Tagle Martínez, Irma Sánchez Manzo, Jorge Alcibiades García Lara, María Libier González Anaya, Juan Martín Espinoza Cárdenas, Mario Alberto Rodríguez Carrillo, Luis Enrique Vargas Díaz, Geraldina Isabel Herrera Vega, Pilar Lozano Mac Donald, Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, Ariel Rodríguez Vázquez, Julieta Macías Rábago, Dulce María Méndez De La Luz Dauzón, Martha Angélica Zamudio Macías, Ruth Salinas Reyes, Jorge Eugenio Russo Salido, Miguel Alonso Riggs Baeza, Carmen Julia Prudencio González, Ana Priscila González García, Higinio Del Toro Pérez, Lourdes Celenia Contreras González, Jacobo David Cheja Alfaro, Silvia Lorena Villavicencio Ayala, Porfirio Muñoz Ledo, Sergio Mayer Bretón, Gabriela Cuevas Barrón, Martha Patricia Ramírez Lucero, Jesús de los Ángeles Pool Moo, Abril Alcalá Padilla, Verónica Beatriz Juárez Piña, José Guadalupe Aguilera Rojas, Mónica Almeida López, María Guadalupe Almaguer Pardo, Frida Alejandra Esparza Márquez, Mónica Bautista Rodríguez, Raymundo García Gutiérrez, Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Carlos Alberto Morales Vázquez, Ana Lucía Riojas Martínez, Héctor Yunes Landa, Alfredo Villegas Arreola, Marcela Guillermina Velasco González, Pedro Pablo Treviño Villarreal, Sergio Armando Sisbeles Alvarado, Dulce María Sauri Riancho, Lourdes Erika Sánchez Martínez, María Lucero Saldaña Pérez, Mariana Rodríguez Mier Y Terán, María Sara Rocha Medina, Cruz Juvenal Roa Sánchez, Jesús Wenceslao Rangel de la O, Soraya Pérez Munguía, Carlos Pavón Campos, Claudia Pastor Badilla, José Mario Osuna Medina, Juan Ortiz Guarneros, Enrique Ochoa Reza,



9. No pasa inadvertido que mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor indicó que: *"... de los autos se observa que los diversos integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión han sido omisos en exhibir los documentos requeridos mediante proveído de cuatro de agosto del año en curso, respecto de la acción de inconstitucionalidad 105/2021, en consecuencia, el presente asunto se resolverá con los elementos que obren en autos por lo que se refiere a la personalidad de Alejandra Soria Gutiérrez, María Cristina Castillo Espinosa, Beatriz Balanzar Sánchez, Lizbeth Mata Lozano, Juan Marcos García Hernández, Jaime Ricardo Fernández Horcasitas, Ismael Sánchez Hernández, Marco Antonio Hernández Arellano, César Raymundo Gómez García, Oscar Carlos Zurroza Barrera, Armando Fidel Castro Trasviña, Claudia Patricia Torres López, Sinaí del Rocío Sánchez Huerta, Lucía Méndez Navarro, Edgardo Chaire Chavedo, Juan Martín García Márquez, Eloy Martínez Carrizales, María Eugenia Mosqueda Nieto, María del Refugio Alvarado Romo, Violeta Mariana Parra García, José Eduardo Esquer Escobar, Irene García Martínez, Susana Priscila Álvarez Hernández, Erick Jair Miranda Hernández, Miriam Alejandra Cedillo Conde, Víctor Gilberto Aguilar Espinosa y Juan Alejandro Rivera Torres, quienes se ostentan como diversos diputados integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que en su caso puedan advertirse de manera fehaciente al momento de dictar sentencia."*

10. Al respecto, basta señalar que con independencia de que las personas referidas en ese acuerdo no justificaron su carácter de diputados federales, lo cierto es que ello resulta irrelevante en el presente caso, ya que como se vio en párrafos anteriores, hubo ciento setenta y un diputados que firmaron la demanda y que sí justificaron el carácter con que se ostentaban, y con ellos es suficiente para tener por legitimada a la parte accionante.

Hortensia María Luisa Noroña Quezada, Rubén Ignacio Moreira Valdez, Luis Enrique Miranda Nava, Benito Medina Herrera, Cynthia Iliana López Castro, Manuel Limón Hernández, René Juárez Cisneros, Anilú Ingram Vallines, Laura Isabel Hernández Pichardo, Norma Adela Guel Saldívar, Isaías González Cuevas, Martha Hortensia Garay Cadena, Fernando Galindo Favela, Margarita Flores Sánchez, Luis Eleusis Leónidas Córdova Morán, Juan José Canul Pérez, Lenin Nelson Campos Córdova, Oscar Bautista Villegas, Laura Barrera Fortoul, Frinné Azuara Yarzabal, Ivonne Lilibiana Álvarez García, María Ester Alonzo Morales, María Alemán Muñoz Castillo, Jesús Sergio Alcántara Núñez, Brasil Alberto Acosta Peña, Oscar Jiménez Rayón, Ismael Alfredo Hernández Deras, Juan Francisco Espinosa Eguia, Pablo Guillermo Angulo Briceño y Ricardo Aguilar Castillo; quienes acreditaron su calidad con documental idónea. Véase el proveído de cuatro de agosto de dos mil veintiuno.



11. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Al no haberse invocado causales de improcedencia y no advertirse de oficio la actualización de alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por los accionantes.

12. SEXTO.—**Estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo.** En las demandas que dieron origen a las acciones de inconstitucionalidad que aquí se analizan, los accionantes plantearon violaciones de fondo (en las que pretenden evidenciar que el transitorio impugnado violenta diversos preceptos y principios constitucionales) y violaciones a las reglas que rigen el procedimiento legislativo.

13. Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversas ocasiones —a partir de la emisión de la jurisprudencia P./J. 32/2007¹³ y de la diversa P./J. 42/2013 (10a.)¹⁴—

¹³ Ver la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo que originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, con número de registro digital: 170881.

Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, entre los que podemos citar (por ser los más recientes), las acciones de inconstitucionalidad 278/2020, 265/2020, 241/2020, 236/2020, 196/2020, 157/2020, 148/2020, 140/2020, 123/2020, 121/2020 y 119/2020.

¹⁴ La tesis de jurisprudencia invocada tiene por rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados



que previo a analizar los planteamientos de fondo sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, pues bastará con que alguna de éstas tenga carácter invalidante, para que todas las normas derivadas del mismo decreto o procedimiento legislativo dejen de existir desde un punto de vista jurídico, resultando innecesario ya el análisis del resto de los argumentos de fondo invocados en contra de cada una de esas normas.

14. En atención a ello, se procede al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo.

15. En las demandas, tanto los senadores como los diputados accionantes sostuvieron que en las etapas del procedimiento legislativo llevadas a cabo ante las Cámaras a las que pertenecen se cometieron diversas violaciones.

16. El estudio de esas violaciones se realizará analizando, en primer lugar, en el apartado VI.1., los precedentes más relevantes que ha emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el tema; después, en el apartado VI.2., el estudio de las reglas que rigen el procedimiento legislativo en términos de lo que establecen las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias a las que deben sujetarse este tipo de procedimientos (este apartado se subdivide en VI.2.a., relativo a las reglas constitucionales, el VI.2.b., correspondiente a las reglas establecidas en el Reglamento del Senado de la República, el VI.2.c., en el que se analizarán las disposiciones aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, y el VI.2.d., en el que se mencionarán las reglas correspondientes establecidas en los acuerdos emitidos por las Cámaras con motivo de la contingencia por COVID-19); para finalmente realizar el escrutinio constitucional para verificar si las violaciones planteadas respecto de cada una de las

en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda." Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 356, con número de registro digital: 2005220.



etapas de ese procedimiento resultan o no invalidantes en el apartado VI.3., dividido, a su vez, en los subapartados VI.3.a. y VI.3.b.

17. VI.1. Precedentes y evolución jurisprudencial sobre violaciones al procedimiento legislativo. Para estar en posibilidad de analizar los argumentos expuestos en relación con las violaciones al procedimiento legislativo esgrimidas por los accionantes, se considera importante recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con diversos precedentes en los que ha establecido una doctrina consolidada, en relación con los tipos de violaciones al procedimiento legislativo y los casos en que tales violaciones pueden provocar la invalidación del decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. Doctrina que ha tenido ajustes y enfoques diferenciados a lo largo del tiempo.

18. Este Alto Tribunal ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

19. De dichos precedentes conviene destacar las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y 42/2015. La primera se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.¹⁵ En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad que, en esencia, han sido las que han mantenido su vigencia hasta la fecha. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en

¹⁵ La acción de inconstitucionalidad 9/2005 se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y presidente Azuela Güitrón; votaron en contra las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza.



los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal¹⁶ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

¹⁶ "Artículo 14. ...

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.



"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."¹⁷

20. Del precedente citado se advierte que para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: a) el respeto a las reglas de votación; b) la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones; y, c) la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, en un contexto de deliberación pública.

21. En dicho fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.¹⁸ El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento

¹⁷ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, con número de registro digital: 169437, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL."

¹⁸ Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, con número de registro digital: 169493, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39,



legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

22. A partir del marco jurisprudencial anteriormente citado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se han establecido parámetros de regularidad constitucional, atendiendo a las características y especificidades de cada caso concreto, para determinar la invalidez o la validez del proceso legislativo, como son: las acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete;¹⁹ 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;²⁰ 41/2014, fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil

40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹⁹

¹⁹ En este asunto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa porque las irregularidades advertidas en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del decreto, lo cual impidió que la minoría del Congreso tuviera la oportunidad de conocer el contenido de la reforma. Y segundo, porque si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

²⁰ En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía



quince);²¹ 36/2013 y su acumulada 37/2013, resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho;²² 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte;²³ 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;²⁴ 43/2018, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte;²⁵

un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

²¹ En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma, porque previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

²² El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, porque los diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto, y que adicionalmente no había sido incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas de anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece.

²³ En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.

²⁴ Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el dictamen origen del decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular, para finalmente ser aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes en la sesión, integrantes de la Asamblea General, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el reglamento interior y de prácticas parlamentarias.

²⁵ Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo, debido a que el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión, sin haberlo



112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte;²⁶ y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte).²⁷

entregado de manera previa a los legisladores, como lo ordenaba la legislación y sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día, sin la oportunidad debida, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

²⁶ En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que, en algunos precedentes (en específico, en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas, el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad por uno de los diputados integrantes de la Legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de las diputadas y diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra y, además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado, previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

²⁷ El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues las votaciones por las que se aprobó el dictamen se ajustaron, en cada una de sus etapas, a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del dictamen, el cual se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y, c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es, que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.



23. Es importante también tomar en consideración el criterio que últimamente ha sostenido este Tribunal Constitucional al resolver las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,²⁸ 193/2020,²⁹ 179/2020,³⁰ 214/2020,³¹ 131/2020 y su acumulada 186/2020,³² y 285/2020,³³ en las que se impugnaron diversos decretos que contenían leyes y normas que incidían parcialmente en los derechos de diversos pueblos indígenas y comunidades afro mexicanas. En todos estos precedentes se indicó, en lo que aquí interesa, que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de comunidades, pueblos o personas indígenas, la falta de consulta previa –incluso vista como un vicio dentro del procedimiento legislativo–³⁴ no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto impugnado, sino solamente de los artículos impugnados que pudieran incidir en esos intereses y/o derechos indígenas.

24. Cabe señalar que si bien en los precedentes últimamente citados este Tribunal Constitucional se enfrentó con características y especificidades muy diferentes a las del presente asunto, lo que interesa destacar es que el Pleno de la Suprema Corte ha sido deferente con el legislador democrático y, en esos casos, al haberse impugnado leyes que no eran específicas para la materia indígena, se decidió no invalidar la totalidad de la ley o decreto impugnado, privilegiando y salvando así la existencia del resto de la normatividad que no tenía relación directa con los derechos de los indígenas, sus pueblos y comunidades.

²⁸ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

²⁹ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

³⁰ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

³¹ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

³² Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

³³ Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

³⁴ En la acción de inconstitucionalidad 285/2020 se indicó que, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, se podía concluir que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se erige como un contenido constitucional que integra un 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 legislativo.

Lo anterior encuentra justificación en que el derecho a la consulta no solo es un derecho en sí mismo, sino que se instituye también como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.



25. Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno, en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos, han tenido una evolución que ha venido flexibilizándose últimamente, de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad,³⁵ se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,³⁶ esos criterios se han venido modelando a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

26. Esas directrices establecidas en los precedentes más recientes son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.

27. VI.2. Reglas que rigen el procedimiento legislativo en términos de lo que establecen las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, a las que deben sujetarse este tipo de procedimientos.

28. VI.2.a. Reglas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo. De los artículos 71³⁷ y 72³⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos

³⁵ Como son las acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

³⁶ Como las acciones de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

³⁷ **Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al presidente de la República;

"II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

"III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

"IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.



Mexicanos se advierte que, tratándose de la creación de leyes o decretos federales (como el del caso que se analiza en la presente acción de inconstitucionalidad), los procedimientos legislativos pueden dividirse en las siguientes grandes etapas:

a) *Iniciativa*. Los procedimientos legislativos relativos a la expedición de leyes o decretos comienzan siempre con una iniciativa;

b) *Discusión en la Cámara de Origen*. Cuando la naturaleza o materia del proyecto de ley o decreto no sea exclusiva de alguna de las Cámaras (tratándose de leyes federales o generales), se discutirá sucesivamente en ambas, comenzando por la Cámara de Origen (en la que se presentó la iniciativa);

c) *Aprobación en la Cámara de Origen*. Una vez discutido el proyecto, se someterá a votación, y si se aprueba, pasará para su discusión a la Revisora;

"La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. ..."

³⁸ **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

"B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de Origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

"C. a G. (No se transcriben por referirse a un supuesto que no aplica en el presenta caso).

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

"I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"I (sic)." (No se transcribe por referirse a un supuesto que no aplica en el presenta caso).



d) *Discusión en la Cámara Revisora.* En la Cámara Revisora se someterá nuevamente a discusión el proyecto o minuta;

e) *Aprobación en la Cámara Revisora.* Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal;

f) *Promulgación y publicación.* Si el Ejecutivo Federal no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará inmediatamente.

29. El mismo artículo 72 constitucional prevé que en las discusiones de los proyectos de leyes o decretos ante las Cámaras deberán observarse las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos respectivos, los cuales regirán la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

30. En atención a ello, resulta importante mencionar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula la organización de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y establece las competencias y atribuciones de cada uno de sus órganos. Asimismo, establece las obligaciones relacionadas con la difusión e información de las actividades del Congreso y el trámite que debe darse a las iniciativas ciudadanas y a las iniciativas preferentes (formuladas por el Ejecutivo Federal).

31. Pero las reglas específicas que rigen el procedimiento que deben seguir las Cámaras para la discusión y aprobación de leyes y decretos se encuentran reguladas en los reglamentos respectivos de las Cámaras de Senadores y de Diputados y, eventualmente, en los "acuerdos parlamentarios".³⁹

³⁹ "Artículo 3o.

"1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra. ..."

"Artículo 66.

"1. la Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

"a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta ley y al reglamento correspondiente; ..."



32. A continuación se precisarán las reglas que rigen las distintas etapas del procedimiento legislativo para los casos en que la Cámara de Senadores actúa como Cámara de Origen y la de Diputados como Revisora, pues ése es el modelo que se siguió en el presente asunto y, por tanto, el que aquí interesa analizar. En especial, se hará mención de aquellas reglas que resultan aplicables al caso que se nos presenta.

33. **VI.2.b. Reglas establecidas en el Reglamento del Senado de la República (cuando actúa como Cámara de Origen).** El Reglamento del Senado de la República regula, en sus artículos 162 a 223 y 226 a 228, todo lo relativo al procedimiento legislativo que debe seguirse ante esa Cámara para la expedición de leyes y decretos.

34. Al respecto, establece que las iniciativas deben presentarse por conducto de alguno de los sujetos legitimados para ello, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. La presentación de la iniciativa indica el principio del procedimiento legislativo. Lo relativo a las iniciativas se encuentra regulado en los artículos 164 a 173 del reglamento.

36. Una vez que se han presentado las iniciativas, deberán ser turnadas a comisiones⁴⁰ por conducto de la Mesa Directiva⁴¹ para su análisis y posterior

"Artículo 103.

"1. El reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas."

⁴⁰ "Artículo 113.

"1. Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.

"2. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias."

"Artículo 114.

"1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.

"2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.



dictaminación (salvo que se apruebe someterlas al Pleno por considerarse de urgente resolución).⁴²

37. La comisión (o comisiones)⁴³ a la(s) que se turne⁴⁴ la iniciativa o conjunto de iniciativas deberá elaborar un proyecto de dictamen⁴⁵ dentro de un plazo

"3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

⁴¹ **"Artículo 32.**

"1. La Mesa Directiva es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el capítulo segundo del título tercero de la ley."

⁴² **"Artículo 175.**

"1. Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.

"2. Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al Pleno.

"3. Las iniciativas listadas en el orden del día se incluirán íntegramente en el Diario de los Debates, una vez que se dé cuenta de ellas al Pleno."

⁴³ **"Artículo 178.**

"1. Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.

"2. La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la ley.

"3. El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término."

⁴⁴ **"Artículo 174.**

"1. El turno es la resolución de trámite que dicta la presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno."

⁴⁵ **"Artículo 182.**

"1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este reglamento.

"2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos."

"Artículo 183.

"1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

"2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes.

"3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema (sic) y materia (sic).

"4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de Origen."



no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de turno (salvo que la trascendencia o complejidad del caso lo hagan conveniente o se solicite prórroga⁴⁶ para su presentación y, en su caso, aprobación en la propia comisión o comisiones).

38. Una vez elaborado el dictamen⁴⁷ debe remitirse al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que, en uso de sus facultades legales, programe

⁴⁶ **Artículo 212.**

"1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este reglamento.

"2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

"3. Dentro del mismo plazo mencionado en el numeral 1 de este artículo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible sólo una prórroga otorgada. La mesa deberá resolver lo conducente en plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al Pleno en la siguiente sesión.

"4. Para efectos del cómputo de los plazos mencionados, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este reglamento.

"5. El plazo máximo para dictaminar tratándose de lo previsto por el párrafo 2 del presente artículo, no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales, a partir de la fecha en que fue turnada a la comisión coordinadora respectiva".

Artículo 213.

"1. Cuando la Constitución, las leyes o los decretos establecen plazos, términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos, las comisiones dictaminadoras deben tomarlos en consideración para efectos de la planeación de sus trabajos, en lo que corresponde al Senado."

⁴⁷ **Artículo 190.**

"1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del presidente contiene los siguientes elementos:

"I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;

"II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;

"III. Fundamentos legal y reglamentario;

"IV. Antecedentes generales;

"V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;

"VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;

"VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

"VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;

"IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y,



su inclusión en el orden del día, así como la publicación en la gaceta (cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión respectiva) y su posterior debate y votación ante el Pleno de la Asamblea.⁴⁸ Si no se cumple el requisito de la publicación en la gaceta, el Pleno no podrá debatir ni pronunciarse sobre dictamen o voto particular alguno, a menos que las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras soliciten al presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación del dictamen, opinión o voto particular, en cuyo caso, previo al debate, deberá distribuirse entre los senadores copia del documento de que se trate.⁴⁹

39. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la secretaria de la Mesa Directiva (la publicación del dictamen en la gaceta surte efectos de primera lectura). Durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y, en su caso, aprobación del dictamen.⁵⁰

"X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo."

⁴⁸ **Artículo 192.**

"1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el orden del día, publicación en la gaceta y posterior debate y votación en el Pleno."

⁴⁹ **Artículo 193.**

"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

"2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

"3. Sin cumplir el requisito de publicación en la gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

"4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

"5. El presidente de la mesa sólo ordena la publicación en la gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación."

⁵⁰ **Artículo 195.**

"1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

"2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este reglamento, surte efectos de primera lectura.

"3. Durante la lectura de un dictamen a cargo de un secretario de la mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento."



40. Previo al inicio del debate, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentar el dictamen al Pleno.⁵¹ Por su parte, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerite, los grupos parlamentarios, por acuerdo de la mesa, podrán designar a uno de sus integrantes para que intervenga al inicio del debate en lo general, a fin de fijar su posición sobre el tema.⁵²

41. Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular respecto de cada uno de sus artículos; salvo que el texto normativo del dictamen conste de un solo artículo, en cuyo caso el debate y la votación en lo general y en lo particular se harán en un solo acto.⁵³

42. De conformidad con el artículo 199 del reglamento,⁵⁴ en la etapa de discusión el presidente de la mesa elabora una lista de oradores, comenzando

⁵¹ **Artículo 196.**

"1. Previo al inicio del debate sobre un dictamen, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo al Pleno, en el tiempo disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 76 de este reglamento. Dicha presentación no surte efectos de primera ni segunda lecturas.

"2. En la presentación de un dictamen no proceden interrupciones al orador."

⁵² **Artículo 197.**

"1. Por acuerdo de la mesa, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerita, al inicio del debate en lo general los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga con el propósito de fijar su posición al respecto."

⁵³ **Artículo 198.**

"1. Por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular.

"2. Cuando el texto normativo del dictamen consta de un solo artículo, se debate y vota en lo general y en lo particular en un solo acto; esta regla no se aplica al artículo único de un dictamen que involucra ordenamientos completos o diversos dispositivos de una ley o decreto.

"3. El debate se realiza en lo general y, de ser el caso, en lo particular, durante la sesión en que se programa el trámite del dictamen. Cuando su extensión u otras circunstancias así lo hacen recomendable, el presidente puede proponer al Pleno que el debate en lo particular se realice en la sesión inmediata siguiente."

⁵⁴ **Artículo 199.**

"1. Los debates en lo general se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y se sujetan a lo siguiente:

"1. Una vez leído o presentado el dictamen conforme lo señala el artículo 196 de este reglamento, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo;



por los que están en contra y luego los que están a favor del dictamen, y la da a conocer al Pleno; y en caso de no existir oradores, somete de inmediato a votación el contenido del dictamen. Sin embargo, si se formaron las listas, los oradores intervienen alternativamente, comenzando con el primero registrado en contra. Una vez que han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el presidente consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido; en caso de obtener respuesta favorable, se declarará concluido el debate y se procederá a la votación, pero si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continuarán las intervenciones pendientes, repitiéndose la consulta cada vez que hayan intervenido tres oradores más de cada lista.

43. En términos del artículo 200⁵⁵ del reglamento en cita, una vez que se ha concluido el debate en lo general, el presidente debe proceder a abrir el registro

"II. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada grupo;

"III. A continuación el presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y las da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación;

"IV. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;

"V. Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el presidente informa sobre quienes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no;

"VI. Si el Pleno considera que sí, el presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación;

"VII. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo;

"VIII. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el presidente procede conforme a lo indicado en la fracción V de este artículo y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y

"IX. Cuando se agota la lista de los oradores registrados, el presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen."

⁵⁵ **Artículo 200.**

"1. Concluido el debate en lo general, el presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.

"2. El presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen.

"3. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados."



para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.⁵⁶ Habiéndose informado sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, el presidente ordenará someter a votación, en un solo acto, el dictamen en lo general y los artículos no reservados, para posteriormente someter a debate los artículos reservados o propuestas de adición, de manera sucesiva, en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen.

44. Los debates en lo particular (sobre artículos reservados o adiciones) se rigen por el artículo 202 del reglamento,⁵⁷ del cual se advierte que: a) El autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la reserva o adición; b) Se consulta al Pleno si se admite o no a debate; c) Si no se admite, se tiene por desechada y, en su momento, el artículo reservado se someterá a votación conforme al texto original propuesto en el

⁵⁶ **Artículo 201.**

"1. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.

"2. Los debates en lo particular también se refieren a propuestas de adición de artículos al cuerpo normativo del dictamen.

"3. Cada artículo o grupo de artículos reservado o propuesta de adición, se debate y resuelve sucesivamente en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen."

⁵⁷ **Artículo 202.**

"1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

"I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

"II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

"III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

"IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;

"V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;

"VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y,

"VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado."



dictamen; d) De admitirse, se levantarán listas de oradores en contra y a favor, iniciando el primero registrado en contra; e) Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, el presidente consultará al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no, y dependiendo de la respuesta, se actuará en los términos de las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 del reglamento, en cuyo caso intervendrán hasta dos oradores en cada nuevo turno; f) Agotada la lista de intervenciones registradas, se declarará concluido el debate y, previa lectura (por un secretario) del texto a considerar, se someterá a votación del Pleno; y, g) De ser aprobado, se incorporará en el cuerpo normativo y, de no ser así, prevalecerán los términos originales propuestos en el dictamen y se someterá a votación el artículo reservado.

45. Una vez que se ha aprobado un proyecto en la Cámara de Senadores (como Cámara de Origen), pasará para su discusión a la de Diputados (como Revisora), cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el presidente y un secretario, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.⁵⁸

46. Cuando la Cámara Revisora recibe la minuta del dictamen con proyecto de decreto, lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de Origen.

⁵⁸ **Artículo 220.**

"1. Todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de Cámara de Origen, se envía inmediatamente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional.

"2. Los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el presidente y un secretario.

"3. Al proyecto se anexan los siguientes elementos de información:

"I. La iniciativa o iniciativas que le dan origen;

"II. En su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen;

"III. Reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; y

"IV. Los demás que se estimen pertinentes.

"4. Un secretario de la mesa certifica el expediente y sus anexos.

"5. Si el proyecto de ley o decreto de que se trata fue aprobado como de urgente resolución, se informa a la Cámara de Diputados."



47. **VI.2.c. Reglas aplicables contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados.** Al respecto, el artículo 66⁵⁹ del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que la Mesa Directiva de esa Cámara turna los asuntos (incluidas las minutas enviadas por la Cámara de Senadores), para lo cual, el presidente, atendiendo al tema, informa al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda; y la secretaria hace constar por escrito el trámite, el cual debe cumplimentar dentro de las setenta y dos horas siguientes.

48. La comisión deberá elaborar el dictamen sobre la minuta dentro de los noventa días siguientes a la recepción formal del asunto (artículo 95).⁶⁰ En él podrá proponerse la aprobación total o parcial, o bien, su desechamiento.

⁵⁹ **Artículo 66.**

"1. El procedimiento por el que la Mesa Directiva turnará los asuntos a la instancia respectiva, será el siguiente:

"I. La secretaria presentará el asunto al Pleno,

"II. El presidente, atendiendo el tema de cada asunto, informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda, señalando para qué efectos se turna, y

"III. La secretaria hará constar por escrito el trámite y lo cumplimentará dentro de las setenta y dos horas siguientes. Para este efecto bastará la firma de un secretario."

Artículo 68.

"1. El turno para efectos de dictamen, procederá para enviar a las comisiones ordinarias, las minutas, las iniciativas legislativas, las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, las proposiciones y otros documentos que, de acuerdo a la ley, requieran de la elaboración de un dictamen."

⁶⁰ **Artículo 95.**

"1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:

"I. El presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno;

"II. En el momento de anunciar el turno, el presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

"2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:

"I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional, respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

"II. Si transurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

"a) El presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.



49. Una vez emitido el dictamen, la comisión o comisiones respectivas deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, para su publicación en la Gaceta y para que se programe su discusión y votación en el Pleno.⁶¹ Los dictámenes publicados en la gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad.⁶²

50. Las minutas con vencimiento de plazo a discusión deberán publicarse en la gaceta a más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que

"b) La Mesa Directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

"c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 constitucional.

"d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.

"e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 constitucional.

"3. Para las minutas sobre iniciativas preferentes, se observará lo siguiente:

"I. El presidente turnara a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de ésta al Pleno;

"II. En el momento de anunciar el turno, el presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción formal del asunto, para que se presente el dictamen correspondiente;

"III. El plazo a que se refiere la fracción anterior es improrrogable;

"IV. Si transcurre el plazo, sin que se formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

"a) El presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar.

"b) La Mesa Directiva deberá incluirla en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación.

"c) La minuta será discutida en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto que sea discutido y votado en la sesión del Pleno.

"d) La minuta se discutirá y tendrá que ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada.

"V. Cuando la minuta que contenga un proyecto de ley o decreto con carácter preferente sea desechada, en todo o en parte, o modificada por la Cámara, ésta deberá devolverla, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, apartados D o E, de la Constitución."

⁶¹ **"Artículo 84.**

"1. El dictamen será válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en reunión y éste se apruebe, por mayoría absoluta.

"2. La comisión o comisiones que emitan dictamen, deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, para los efectos de la programación legislativa."

⁶² **"Artículo 87.**

"1. Los dictámenes publicados en la gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad."



se presenten. La Junta Directiva de cada comisión debe circular a los diputados, en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación.⁶³

51. Las discusiones en el Pleno de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto se llevan a cabo de la siguiente forma: a) Se discuten y votan primero en lo general y después en lo particular; b) El presidente de la Junta Directiva puede exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos, y si decide no hacerlo, en su lugar puede pasar un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente; c) Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo con su representatividad en la Cámara, y un diputado independiente propuesto entre ellos, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. De haberse aprobado el dictamen unánimemente por la Comisión Dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen, sin detrimento de que algún diputado quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen; d) Luego, el presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor, quienes hablarán alternadamente, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra; e) Ya que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y seis a favor, el presidente de la mesa preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión (si hubiere oradores inscritos), pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieren intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal; f) Si en las listas se inscribieran solamente oradores en un sentido, se admitirán hasta tres de ellos para hablar hasta cinco minutos, y agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente dis-

⁶³ "Artículo 97.

"1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que se presenten.

"2. La Junta Directiva de cada comisión, deberá circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación."



cutido; g) Si alguno de los oradores no se encuentra en el salón de sesiones, perderá su turno; y, h) Si nadie pide la palabra para argumentar a favor o en contra, se procederá a la votación nominal.⁶⁴

⁶⁴ **Artículo 104.**

"1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:

"I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

"II. El presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;

"III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;

"IV. Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. En caso de que el dictamen a discusión haya sido aprobado de forma unánime por la Comisión Dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen con proyecto de ley o de decreto que se sujeta a discusión en lo general. Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen con proyecto de ley o de decreto sujeto a discusión en lo general;

"V. A continuación, el presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;

"VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;

"VII. Una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal;

"VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de este artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido;

"IX. Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;

"X. Si el orador no se encuentra en el salón de sesiones, perderá su turno;

"XI. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la comisión explique los motivos que ésta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal; y,

"XII. Cuando el titular de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara."



52. Si alguno o algunos artículos del proyecto de ley o decreto fue reservado con motivo de alguna propuesta de modificación, adición o eliminación, se propondrá la discusión de la reserva en lo particular. Las reservas deberán presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen en lo general y se registrarán ante la secretaria, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación de la orden del día, en cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

53. La discusión de las reservas se realiza de la siguiente forma: a) El proponente hace uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que sustentan la reserva; b) Luego, el presidente formula una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos; c) Después de que hayan intervenido hasta tres oradores de cada lista, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y en caso negativo, continuará la discusión (si hubieren oradores inscritos), pero el presidente repetirá la pregunta cada vez que hubiere intervenido un orador más de cada lista, y así en lo sucesivo; d) Si no hubieren oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor, y viceversa; e) Cuando no hubiere oradores inscritos (a favor ni en contra), el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado; f) Se pueden discutir varios artículos reservados al mismo tiempo, si así lo solicita (al presidente) quien la presentó; g) Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados puede realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de ellos, en cuyo caso, el secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto; y, h) declarado suficientemente discutidas las reservas, en votación nominal se consultará al Pleno si se aprueba.⁶⁵

⁶⁵ **Artículo 110.**

"I. Las reservas se discutirán de la siguiente forma:

"I. El proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten;

"II. El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno;

"III. Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la (sic) lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo;

"IV. Cuando no hubieran oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor;



54. En caso de existir mociones (entre las que se encuentran las de suspensión de la discusión), los diputados podrán intervenir hasta por tres minutos, desde su curul.⁶⁶

55. Las mociones de suspensión de la discusión deberán presentarse ante la Mesa Directiva antes de que inicie la discusión en lo general, mediante escrito firmado por sus autores en el que se expongan el fundamento legal y las razones o motivos que la justifiquen. Si se cumple con lo anterior, el presidente solicitará a la secretaria que dé lectura al documento y a continuación ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término

"V. Cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto podrán hablar hasta dos oradores en contra; y,

"VI. Cuando no hubiere oradores inscritos, el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado."

"Artículo 111.

"1. Se podrán discutir varios artículos reservados al mismo tiempo, cuando quien haya hecho la reserva lo solicite al presidente."

"Artículo 112.

"1. Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados podrán realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de los mismos.

"2. El secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto; el secretario también podrá referir las proposiciones del grupo que las haya presentado.

"3. Declarado suficientemente discutido, en votación nominal se consultará al Pleno si se aprueba."

⁶⁶ **"Artículo 114.**

"I. Las mociones podrán ser de:

"I. Orden;

"II. Apego al tema;

"III. Cuestionamiento al orador;

"IV. Ilustración al Pleno;

"V. Rectificación de trámite;

"VI. Alusiones personales;

"VII. Rectificación de hechos;

"VIII. Discusión y votación por conjunto de artículos, en términos del artículo 108, numeral 1, de este reglamento; o,

"IX. Suspensión de la discusión.

"2. Las intervenciones en el desahogo de las mociones serán de hasta tres minutos, desde su curul, excepto las alusiones personales y la rectificación de hechos que estarán a consideración del presidente.

"3. Las mociones a que se refieren las fracciones III, IV, VI, VII, VIII y IX, sólo procederán en la discusión de un asunto ante el Pleno."



de las exposiciones, la secretaria preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata. De aceptarse a discusión la moción, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar tres oradores en contra y tres a favor; pero si se determinara que no se acepta a discusión, la moción se tendrá por desechada y se continuará con la discusión respectiva. Si una moción suspensiva en relación con un dictamen es aceptada por el Pleno, se suspenderá la discusión en trámite y la secretaria preguntará al Pleno, en votación económica, si el dictamen se devuelve a la comisión. Si la respuesta fuere afirmativa, la Mesa Directiva enviará el dictamen a la comisión para que ésta realice las adecuaciones pertinentes en un plazo de hasta diez días y lo presente nuevamente a la consideración del Pleno. En caso negativo, el dictamen quedará en poder de la Mesa Directiva para su programación en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria.⁶⁷

56. Cuando se hayan discutido suficientemente los asuntos en el Pleno, se someterán a votación. Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría

⁶⁷ **Artículo 122.**

"1. La moción suspensiva es un recurso del procedimiento legislativo para interrumpir la discusión de algún asunto puesto a la consideración del Pleno.

"2. Deberá presentarse por escrito firmada por sus autores ante la Mesa Directiva, antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen.

"3. Si la moción suspensiva cumple con los requisitos señalados en el numeral anterior, el presidente solicitará que la secretaria dé lectura al documento. Enseguida, ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, si la quiere fundar, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la secretaria preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.

"4. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto. Podrán hablar al efecto, tres oradores en contra y tres a favor; pero si la resolución del Pleno fuera negativa, la moción se tendrá por desechada y continuará el curso de la discusión.

"5. En el caso de los dictámenes, cuando la moción sea aceptada por el Pleno, se suspenderá la discusión en trámite y la secretaria preguntará al Pleno, en votación económica si el dictamen se devuelve a la comisión:

"I. Si la respuesta fuera afirmativa, la Mesa Directiva enviará el dictamen a la comisión para que ésta realice las adecuaciones pertinentes en un plazo de hasta diez días y lo presente nuevamente a la consideración del Pleno.

"II. En caso negativo, el dictamen quedará en poder de la Mesa Directiva, para su programación en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria.

"6. La moción suspensiva sólo podrá solicitarse una vez en la discusión de un asunto."



simple de votos,⁶⁸ pero tratándose de las minutas, éstas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas, en cuyo caso deberán devolverse acompañadas de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para que se continúe con el trámite respectivo establecido en el artículo 72, apartados D o E (según sea el caso), de la Constitución Federal.⁶⁹

57. Las votaciones pueden ser nominal (la cual se lleva a cabo utilizando el sistema electrónico, a menos de que no sea posible utilizar dicho sistema, en cuyo caso se seguirá el procedimiento que se establece en el artículo 138 del reglamento), económicas y por cédula.⁷⁰ En el caso de la votación de algún

⁶⁸ **Artículo 136.**

"1. Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple de votos, salvo los casos en que la Constitución, la ley, los reglamentos u otras disposiciones aplicables en la Cámara establezcan una votación diferente.

"2. La secretaria comunicará el resultado al presidente, quien hará el anuncio al Pleno y, continuará el trámite que corresponda."

⁶⁹ En el apartado D se establece que la Cámara de Senadores tomará otra vez en consideración la minuta con las observaciones formuladas por la Cámara Revisora, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Y en el apartado E se dispone que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su publicación. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

⁷⁰ **Artículo 137.**

"1. La votación es el registro de la suma de los votos individuales de un órgano colegiado.

"2. Las votaciones podrán ser:

- "I. Nominales,
- "II. Económicas; y,
- "III. Por cédula."



dictamen con proyecto de ley o decreto, la votación será nominal o por sistema electrónico.⁷¹

58. Resuelta la iniciativa por la Cámara Revisora, queda sancionada como ley o decreto y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, y se enviará al Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

59. El presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso, cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de Origen para su estudio,⁷² dentro

"Artículo 138.

"1. La votación nominal se llevará a cabo utilizando el sistema electrónico.

"2. En caso de que no sea posible contar con el Sistema Electrónico, la votación se hará de la siguiente manera:

"I. La secretaria dará lectura a la lista nominal, y los diputados y diputadas al escuchar su nombre deberán expresar el sentido de su voto a favor, en contra o en abstención;

"II. Un secretario será responsable del registro de los que aprueben, otro de los que rechacen y uno más de los que manifiesten su abstención;

"III. Concluido este acto, uno de los secretarios preguntará dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar. Si no falta alguien, votarán los integrantes de la Mesa Directiva;

"IV. Los secretarios harán enseguida el cómputo de los votos y darán a conocer desde la tribuna el número de diputados y diputadas que hayan votado a favor, en contra o se hayan abstenido de votar; y,

"V. Al término de la votación, el presidente anunciará el resultado al Pleno, ordenará su publicación y dictará el trámite correspondiente."

⁷¹ **"Artículo 139.**

"I. Las votaciones nominales o por sistema electrónico se verificarán cuando:

"I. Se presente a consideración del Pleno algún dictamen con proyecto de ley o decreto;

"II. Se presente a consideración del Pleno una proposición con punto de acuerdo considerada de urgente u obvia resolución;

"III. Se exponga a consideración del Pleno alguna iniciativa o minuta por vencimiento de término;

"IV. La Constitución, la ley, este reglamento o alguna disposición de la Cámara así lo ordene; y,

"V. Persista duda del resultado de una votación económica, aun cuando ésta se haya repetido o sea impugnada por un grupo, a través de su coordinador o por la secretaria."

⁷² **"Artículo 223.**

"1. En los casos de proyectos de ley o decreto devueltos al Senado, en su condición de Cámara de Origen, por el Ejecutivo Federal al haberlos desechado en forma total o parcial, con observaciones o modificaciones, el presidente de la mesa da cuenta al Pleno y ordena el trámite que corresponde conforme a este reglamento.



de los diez días siguientes, a no ser que, corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido; o b) promulgarlo y, entonces, mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

60. VI.2.d. Acuerdos emitidos por las Cámaras con motivo de la contingencia por COVID-19. Cabe señalar que con motivo de la situación de contingencia derivada de la pandemia por COVID-19 que se vive a nivel mundial, las Cámaras emitieron reglas generales temporales que permitieran el desarrollo de las sesiones plenarias, así como para el desarrollo de las reuniones de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones.

61. En la Cámara de Origen (Senadores) se emitió el "*Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con el carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2*".

62. En él se estableció que las sesiones ordinarias del Senado serían de forma presencial y que se procuraría que su duración no fuera mayor a cuatro horas. Pero con independencia de ello, en virtud de la existencia de condiciones de riesgo de contagio con base en la información del Consejo de Salubridad General, la Mesa Directiva, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, programaría y convocaría excepcionalmente a la realización de sesiones bajo la modalidad a distancia a través de videoconferencia segura e identificación biométrica para asistencia y votación, que interactuara con el sistema del Pleno. De esta forma, en la modalidad presencial los senadores concurrirían al recinto parlamentario y seguirían el desarrollo de la sesión desde sus oficinas, coordi-

"2. Cuando el proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por el Ejecutivo, el examen lo realizan las mismas comisiones que lo hayan dictaminado en el Senado y versa sobre todo el proyecto.

"3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por el Ejecutivo, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas.

"4. De aprobarse o rechazarse por el Senado las observaciones o modificaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, se procede conforme lo establece el artículo 72 de la Constitución."



nándose para su presencia en el salón de sesiones de acuerdo con el protocolo establecido para la concurrencia máxima de 50 personas. Mientras que en la modalidad a distancia, los senadores atenderían la sesión y sus procedimientos desde una ubicación física exterior al recinto y en cualquier parte de la República, mediante la utilización de cualquiera de las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de Internet que garanticen la posibilidad de una interacción simultánea, entendida como comunicación en audio y video en tiempo real.

63. Asimismo, se dispuso que los senadores adoptarían las previsiones necesarias para asistir a las sesiones a distancia a través de videoconferencia, ubicándose en un domicilio particular que permitiera las mejores condiciones posibles para su participación y cumplimiento de la función parlamentaria y que deberían mantener su presencia de forma permanente durante el tiempo que durara la misma, debiendo mantener encendida la Cámara del equipo informático, a fin de que pudiera verificarse su participación.

64. Para el registro de las votaciones, se previó que la secretaria debía disponer de un sistema de certificación y autenticación de la identidad a través de los datos biométricos de los senadores, el cual sería en tiempo real al momento de llevarse a cabo dichas votaciones.

65. Las sesiones a distancia se convocarían en términos legales y reglamentarios, pero solamente se podrían considerar para su desahogo cualquiera de los asuntos enunciados en el artículo 72 del Reglamento del Senado de la República;⁷³ y se precisó que en el caso de las fracciones VII, VIII, IX y X de ese

⁷³ **Artículo 72.**

"I. El orden del día de las sesiones ordinarias se integra, en lo conducente, por los apartados que se indican y con la prelación siguiente:

"I. Aprobación del acta de la sesión anterior;

"II. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités;

"III. Comunicaciones oficiales;

"IV. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores;

"V. Solicitudes o comunicaciones de particulares;

"VI. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias;

"VII. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados;



dispositivo, no se podría solicitar ni autorizar someter al Pleno la dispensa de trámites para su inmediata discusión y votación.

66. En cuanto a la publicación de documentos, se estableció (artículo sexto) que los documentos que respaldaran los asuntos que se abordarían en las sesiones a distancia se publicarían en la Gaceta de la Cámara de Senadores para garantizar su máxima publicidad, y que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios procuraría que los documentos para la realización de las sesiones a distancia estuvieran accesibles en la plataforma digital y sitio *web* destinado para ello.

67. En el artículo noveno se estableció el procedimiento que se seguiría y las características que tendrían las sesiones a distancia.⁷⁴

"VIII. Iniciativas de ley o decreto que presentan el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas;

"IX. Propositiones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno;

"X. Dictámenes de primera lectura;

"XI. Dictámenes a discusión y votación;

"XII. Propositiones de grupos parlamentarios;

"XIII. Propositiones con punto de acuerdo de senadores;

"XIV. Solicitudes de excitativas;

"XV. Agenda política; y,

"XVI. Efemérides.

"2. En el orden del día se distinguen los asuntos que deben ser votados de aquellos con carácter sólo deliberativo o informativo.

"3. En casos justificados, previamente a la sesión o durante la misma, la mesa puede modificar la prelación en el desahogo de apartados o asuntos incluidos en el orden del día."

⁷⁴ En lo que aquí interesa, el referido artículo dispone.

"1. La presidencia de la Mesa Directiva emitirá la convocatoria para efectuar sesiones a distancia y estará al frente de su conducción. Dichas sesiones se realizarán de conformidad con el siguiente procedimiento:

"a) Orden del día. La Mesa Directiva formulará el orden del día para la realización de la sesión a distancia en consulta con la Junta de Coordinación Política y con base en las comunicaciones recibidas.

"b) Participación de los integrantes de la Mesa Directiva. La persona que asuma las funciones de la presidencia y dos integrantes de la secretaría podrán participar, de manera opcional, a distancia o presencialmente en el salón de Pleno. El orden de participación será determinado por la propia Mesa Directiva.

"c) Registro de asistencia. Las senadoras y los senadores podrán ingresar a la plataforma digital de comunicación designada, treinta minutos antes de la hora señalada, a través del uso de las claves de acceso correspondientes.



68. Mientras que en los artículos décimo segundo a décimo cuarto⁷⁵ se regularon las sesiones en el recinto parlamentario con presencia mínima en el salón de sesiones.

"A la hora señalada para el inicio de la sesión, la presidencia instruirá a la secretaria verifique el registro de asistencia en el sistema electrónico de la plataforma digital y dé cuenta del quórum.

"La presencia en la sesión deberá ser permanente durante el tiempo que dure la misma, debiéndose mantener encendida la cámara del equipo informático, a fin de que pueda verificarse la participación de las senadoras y los senadores, quienes se ubicarán en un lugar apropiado para el desarrollo de la sesión.

"Al final de la sesión, el registro de asistencia será publicado por la secretaria en la página *web* del Senado de la República.

"d) Inicio de sesión. Previo al inicio de la sesión, la presidencia solicitará a la secretaria informe al Pleno el cómputo de asistencia de las y los senadores.

"La secretaria preguntará si alguna senadora o senador falta por registrar asistencia e informará a la presidencia el resultado de la verificación y declarará la existencia o no del quórum requerido.

"En caso de existir el quórum constitucional, la presidencia declarará abierta la sesión; en caso contrario, convocará a una nueva sesión.

"...

"g) Dictámenes a discusión. El debate de los dictámenes en lo general y en lo particular que se realice en las sesiones a distancia mediante videoconferencia se desarrollará conforme a las normas establecidas en el Reglamento del Senado.

"Una vez abierto el registro para la presentación de reservas, conforme a lo dispuesto en el artículo 200 del Reglamento del Senado de la República, los grupos parlamentarios harán del conocimiento de la Mesa Directiva, a través de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y de sus enlaces, las propuestas de redacción mediante la cuenta de correo electrónico oficial creada para tales efectos. Las reservas deberán de ser publicadas en la plataforma digital para garantizar su difusión, publicidad y conocimiento de la asamblea.

"...

"h) Registro y verificación de petición de la palabra. Al inicio de la sesión se silenciarán los micrófonos de todas y todos los senadores participantes, con excepción del correspondiente a la presidencia.

"El uso de la palabra en las sesiones a distancia se solicitará a través del mecanismo electrónico con el que cuente la plataforma digital de comunicación remota. La presidencia de la Mesa Directiva establecerá las rondas de participación para la presentación de iniciativas, para la presentación y discusión de dictámenes con proyecto de decreto, para la presentación de reservas, para la presentación de proposiciones con punto de acuerdo y de efemérides, así como para el desahogo de la agenda política, conforme a las disposiciones, reglas de debate y tiempos de participación establecidos en el Reglamento del Senado de la República.

"Cada intervención tendrá la duración que corresponda en términos reglamentarios.

"i) Lista de oradoras y oradores. El día previo a la sesión de que se trate, personal de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, solicitará a las coordinaciones de los grupos parlamentarios los nombres de las senadoras y los senadores que se inscribirán para participar en los asuntos enlistados en el orden del día, con la finalidad de elaborar la lista de oradoras y oradores correspondiente."

⁷⁵ "Décimo segundo.

"1. El Senado de la República, con el fin de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, podrá realizar sesiones en el Salón de Plenos, con presencia mínima de senadoras y senadores, du-



69. Por otra parte, la Cámara de Diputados aprobó en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte, el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año legislativo de la LXIV Legislatura.

rante el tiempo que permanezcan vigentes las medidas de aislamiento y sana distancia determinadas por el Consejo de Salubridad General, en relación con la emergencia de salud."

"Décimo tercero.

"1. La presidencia de la Mesa Directiva emitirá la convocatoria para llevarlas a cabo, de conformidad con lo siguiente:

"a) Convocatoria. Serán convocadas en términos legales y reglamentarios para realizarse en el recinto parlamentario, con la asistencia de las senadoras y los senadores tanto en el salón de sesiones como en sus oficinas, aplicándose los protocolos para la presencia física máxima, al mismo tiempo, de 50 personas en el salón. Quienes no se encuentren presentes en el mismo, las atenderán desde sus oficinas a través de videoconferencia, garantizándose la interacción simultánea en tiempo real entre senadoras y senadores que se encuentren en el salón de sesiones y quienes estén en sus oficinas.

"...

"La presidencia de la Mesa Directiva podrá disponer la utilización del salón de sesiones de la Comisión Permanente del recinto del Senado para la asistencia de las senadoras y los senadores a la sesión deliberativa y resolutive de carácter excepcional, considerándose la concurrencia máxima de 20 personas en dicho Salón. La Secretaría General de Servicios Administrativos y la Secretaría General de Servicios Parlamentarios habilitarán dicho recinto para esta función.

"b) Conducción de la sesión. Para la conducción de las sesiones plenarias en el presídium de la Mesa Directiva estarán presentes el senador presidente, las senadoras vicepresidentas y el senador vicepresidente, dos senadoras o senador integrantes de la secretaría, de acuerdo con el calendario de participación en las sesiones.

"c) Comprobación de quórum. Previo al inicio de la sesión, la presidencia solicitará a la secretaria informe al Pleno el cómputo de asistencia de las senadoras y los senadores. Antes de presentar dicha información, la secretaria preguntará si alguna senadora o algún senador falta por registrar asistencia, dará cuenta a la presidencia el resultado de la asistencia registrada y declarará la existencia del quórum.

"En caso de existir quórum, la presidencia declarará abierta la sesión; en caso contrario, convocará a una nueva sesión en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del punto segundo de este acuerdo.

"La Secretaría General de Servicios Administrativos, proporcionará los dispositivos electrónicos a efecto de que las senadoras y los senadores, que así lo decidan, puedan registrar su asistencia desde la respectiva oficina. El dispositivo que se habilite deberá tener el funcionamiento que garantice las medidas de certeza y seguridad necesarias.

"d) Permanencia en la sesión. La asistencia a la sesión deberá ser permanente durante el tiempo que dure la misma. Para tal efecto, las senadoras y los senadores podrán, desde sus oficinas, dar seguimiento al desarrollo de la sesión a través del Canal del Congreso y del sistema de circuito cerrado que será habilitado para transmitir la señal en vivo y proyectado en las pantallas del recinto. Durante la transmisión aparecerán cintillos sobre el desarrollo de la sesión, que incluirán, al menos, el asunto que se haya sometido a discusión o votación, la fase de la deliberación en curso y la senadora o el senador que intervenga en tribuna.



70. De dicho ordenamiento se advierte, en lo que aquí interesa, que para que el Pleno de la Cámara, las comisiones y los órganos de gobierno pudieran ejercer sus funciones (semipresenciales), se habilitó una plataforma digital que permitiera realizar la participación a distancia de los diputados (artículo 1.3).

"e) Aforo máximo en el salón de sesiones. Durante la deliberación de los asuntos del orden del día y de conformidad con las medidas sanitarias vigentes recomendadas por la Secretaría de Salud, en el salón de sesiones sólo podrán encontrarse en un mismo momento un máximo de 50 integrantes del Senado.

"...

"f) Participación en debates. Los grupos parlamentarios y el senador sin grupo parlamentario harán saber a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva y a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, los nombres de las senadoras y los senadores que intervendrán en los distintos puntos del orden del día, a efecto de que se pueda ordenar el debate y alternarse las participaciones en los términos dispuestos por el Reglamento del Senado de la República.

"La Secretaría General de Servicios Parlamentarios generará la lista de oradoras y oradores y la comunicará a los grupos parlamentarios y al senador sin grupo parlamentario, a fin de que las senadoras y los senadores correspondientes puedan ingresar al salón de sesiones con la anticipación debida y de acuerdo con la proporción que se señala en el inciso anterior.

"g) Votaciones nominales. Las votaciones nominales se desarrollarán de acuerdo con el siguiente procedimiento:

"Se harán los avisos a los que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado de la República, para iniciar la votación.

"Una vez abierto el sistema las senadoras y los senadores podrán registrar su voto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 98 del Reglamento del Senado de la República.

"La Secretaría General de Servicios Administrativos, proporcionará los dispositivos electrónicos a efecto de que las y los senadores, que así lo decidan, puedan registrar su voto desde la respectiva oficina. El dispositivo que se habilite deberá tener el funcionamiento que garantice las medidas de certeza y seguridad necesarias, a través del uso de datos biométricos.

"Posteriormente, la secretaria dará cuenta del resultado de la votación a la presidencia, la cual realizará la declaratoria correspondiente.

"h) Inscripción de asuntos. Para la inscripción de los asuntos del orden del día que serán sometidos a discusión y votación, éstos se deberán remitir a los correos electrónicos habilitados para ello, siendo: *mesadirectiva@senado.gob.mx* y *parlamentarios@senado.gob.mx*, a más tardar a las 18:00 horas del día anterior de la sesión.

"Los grupos parlamentarios y en su caso, las senadoras y los senadores deberán inscribir los asuntos que se integrarán al orden del día mediante el sistema electrónico habilitado para tal efecto. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios proveerá de la clave de acceso que corresponda a las senadoras y los senadores. Aquellos documentos que no cumplan con los requisitos legales o reglamentarios para su formulación no serán considerados en el orden del día.

"Décimo cuarto.

"1. La presidencia de la Mesa Directiva verificará que las secretarías generales, en coordinación con el área de informática del Senado de la República, habiliten un sistema que permita a las senadoras y los senadores garantizar su participación en términos del presente acuerdo, desde sus oficinas, ubicadas en el recinto de Reforma 135."



71. En cuanto a las reglas de discusión y votación se establecieron disposiciones similares a las del reglamento.

72. Además, se precisó que la inscripción de asuntos podría realizarse por correo electrónico hasta las 13:00 horas del día anterior de la sesión a través del correo institucional (artículo 10.2), y que a efecto de no extender la duración de las sesiones más allá de lo necesario, podrían remitirse por escrito las intervenciones de los diputados para su inserción en el Diario de Debates y su difusión se daría a través del Canal del Congreso en los términos del acuerdo que emitiera la Junta de Coordinación Política. (artículo 11.2).

73. Se indicó que el quórum para abrir las sesiones del Pleno sería de al menos la mitad más uno de los integrantes de la Cámara, ya fuera en el salón de sesiones o de manera telemática (artículo 14), y que la limitación de la presencia en el salón de sesiones sería de 127 diputados (artículo 15.1).

74. En cuanto a las votaciones, se precisó que en las sesiones semipresenciales las votaciones serían económicas y nominales (artículo 16.1). Se votarían de manera económica los asuntos de trámite establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los acuerdos de los órganos de gobierno (artículo 16.2), mientras que la votación de maneral nominal correspondería a los proyectos de ley o decreto (artículo 16.3).

75. La votación nominal se realizaría mediante los avisos a los que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados (artículo 18.1.a), para lo cual se abriría el sistema electrónico hasta por cinco minutos para que votaran los diputados (artículo 18.1.b). Transcurrido ese tiempo, se procedería a consultar si faltaba alguien de votar; en caso negativo, se instruirá al cierre de los sistemas de votación (artículo 18.1.c). La secretaria daría cuenta a la presidencia del resultado de la votación y se realizaría la declaración correspondiente (artículo 18.1.d). Anunciado el resultado, éste no podría modificarse por ningún motivo (18.1.e.).

76. También se estableció que se generarían expedientes con acta, versión estenográfica, reportes de asistencia y votaciones, de todas las sesiones semipresenciales del Pleno a distancia (artículo 26.1), y que cualquier situación no



prevista en este reglamento, sería resuelta por acuerdo de los órganos de gobierno, el cual sería sometido a la consideración del Pleno de la Cámara (artículo 28).

77. VI.3. Escrutinio constitucional para verificar si las violaciones planteadas respecto de cada una de las etapas de ese procedimiento resultan o no invalidantes.

78. **VI.3.a.** El procedimiento legislativo por el que se expidió el decreto en el que se contiene el artículo décimo tercero transitorio impugnado, materia de estudio en esta acción de inconstitucionalidad, tuvo como origen las siguientes iniciativas:

Iniciativa presentada por:	Fecha de presentación	Contenido:
Senador Ricardo Monreal Ávila	En sesión de 11 de octubre de 2018. (foja 2 del tomo I).	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 112, recorriéndose los subsecuentes, y se adiciona una fracción XV, recorriéndose la actual, al artículo 131, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para prevenir y erradicar actos de nepotismo.
Senador Ricardo Monreal Ávila	En sesión de 18 de octubre de 2018. (foja 15 del tomo I).	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 81 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en Materia de Evaluaciones de Control de Confianza.
Senadores Miguel Ángel Lucero Olivas, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Cora Cecilia Pinedo Alonso, Alejandra del Carmen León Gastélum y Joel Padilla Peña (PT).	En sesión de 11 de febrero de 2020. (foja 23 del Tomo I).	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 81, fracciones II, XV y XIX, se adicionan dos párrafos al 105 y se adiciona una fracción VI al artículo 120, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Presidente de la República	16 de marzo de 2021. (foja 34 del Tomo I).	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.
----------------------------	---	--

79. Esas iniciativas se turnaron a las Comisiones Unidas y de Estudios Legislativos, Segunda, y fueron recibidas en las siguientes fechas:

Iniciativa presentada por:	Turno a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda:	Recepción de iniciativas en las Comisiones Unidas y de Estudios Legislativos, Segunda:
Senador Ricardo Monreal Ávila	11 de octubre de 2018 mediante oficios DGPL-1P1A.-1490 y DGPL-1P1A.-1491 (fojas 12 y 13 del tomo I).	16 de octubre de 2018. (fojas 12 y 13 del tomo I).
Senador Ricardo Monreal Ávila	18 de octubre de 2018 mediante oficios DGPL-1P1A.-1895 y DGPL-1P1A.-1896 (fojas 20 y 21 del tomo I).	19 de octubre de 2018. (fojas 20 y 21 del tomo I).



Senadores Miguel Ángel Lucero Olivas, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Cora Cecilia Pinedo Alonso, Alejandra del Carmen León Gastélum y Joel Padilla Peña (PT).	11 de febrero de 2020 mediante oficios DGPL-2P2A.-869 y DGPL-2P2A.-870 (fojas 32 y 33 del tomo I).	13 de febrero de 2020. (fojas 32 y 33 del tomo I).
Presidente de la República	17 de marzo de 2021 mediante los oficios DGPL-2P3A.-1731 y DGPL-2P3A.-1732 (fojas 295 y 296 del tomo I).	18 de marzo de 2021. (fojas 295 y 296 del tomo I).

80. El dictamen respectivo se emitió el doce de abril de dos mil veintiuno y fue aprobado por diez votos a favor, uno en contra y una abstención de los integrantes de la Comisión de Justicia y nueve votos a favor, uno en contra y dos abstenciones de los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, tal como se advierte del acta de la sesión respectiva.

81. El registro de asistencia en una y otra Comisión se llevó a cabo el lunes doce de abril de dos mil veintiuno a las doce horas.⁷⁶

82. La primera lectura del dictamen se realizó en sesión de trece de abril de dos mil veintiuno, mientras que la segunda lectura se programó para sesión del día quince siguiente, según se advierte de los Diarios de los Debates de esas fechas.

83. De la lectura que se realiza a la sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Senadores el quince de abril de dos mil veintiuno, se advierte que:

a) En votación económica se dispensó la segunda lectura del dictamen suscrito por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Se-

⁷⁶ Ver foja 821 del tomo I de pruebas.



gunda, con proyecto de "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y se reformarían, adicionarían y derogarían diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*".

b) El presidente mencionó que la presentación por parte de las Comisiones Dictaminadoras se haría siguiendo el procedimiento legislativo; que no habría posicionamiento de los grupos parlamentarios; que habría cinco intervenciones para hablar en pro y en contra; que la Mesa Directiva sería flexible y que en este sentido, se votarían por separado cada una de las leyes, tal como se había solicitado, en lo general y en lo particular.

c) Se hizo la presentación del dictamen por el senador Julio Ramón Menchaca Salazar, a nombre de la Comisión de Justicia y por la senadora Ana Lilia Rivera Rivera, a nombre de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda.

d) Para su discusión en lo general intervinieron los senadores Damián Zepeda Vidales, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Dante Delgado Rannauro, Miguel Ángel Lucero Olivas, Martí Batres Guadarrama, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Raúl Bolaños Cacho Cué, María Guadalupe Murguía Gutiérrez y Manuel Añorve Baños.

e) El presidente solicitó a la secretaria que consultara a la asamblea, en votación económica, si se autorizaba a realizar la discusión y votación en lo general y en lo particular, para cada una de las siete disposiciones propuestas en el dictamen y su régimen transitorio; obteniéndose votación favorable en el sentido de autorizar la discusión y votación en esos términos.

f) Luego, el presidente sometió a votación en lo general y en lo particular cada una de las disposiciones referidas primera, correspondiente a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; la segunda, relativa a la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; la tercera, a la Ley Federal



de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la cuarta, a la Ley Federal de Defensoría Pública; la quinta, a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la sexta, a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la séptima, al Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷⁷

⁷⁷ Respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (correspondiente a la disposición primera del proyecto de decreto), la asamblea determinó que sí estaba suficientemente discutida en lo general, por lo que se procedió a informar sobre las reservas presentadas respecto de diversos artículos de esa ley (la senadora Nancy De la Sierra Arámburo reservó los artículos 3, 11, 14, 41 y adición del 41 Bis; la senadora Antares Guadalupe Vázquez Alatorre reservó los artículos 7 y 43; el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria reservó los artículos 9, 86, 105, 107, 110, 112 y 115; el senador Damián Zepeda Vidales reservó los artículos 110 y 112; la senadora Lucy Meza reservó el artículo 112; y el senador Manuel Añorve propuso una adición). El presidente informó también que el registro de reservas o propuestas de modificación se había integrado a partir de la información remitida a través de la cuenta de correo electrónico habilitado y que los documentos se encontraban disponibles en la plataforma digital.

A continuación, el presidente otorgó el uso de la palabra al senador Manuel Añorve y posteriormente pidió a la secretaria que recogiera la votación del dictamen en lo general y de los artículos no reservados; obteniéndose una votación de 94 a favor, 19 en contra y 2 abstenciones, por lo que se determinó que había quedado aprobado en lo general y respecto de los artículos no reservados, el proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Luego, se procedió a desahogar una a una las reservas presentadas respecto de ese ordenamiento, y se fueron sometiendo a votación (económica) para verificar si se admitían a discusión o no, obteniéndose, en todos los casos, votación mayoritaria en el sentido de no admitirlas a discusión; por lo que los artículos reservados se mantuvieron en los términos propuestos en el dictamen. En atención a ello, el presidente ordenó hacer los avisos a que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado y solicitó a la secretaria que procediera a recoger la votación mediante el sistema electrónico, para que manifestaran su voto quienes se encontraban con el dispositivo para operación a distancia respecto de los artículos 3, 7, 9, 11, 14, 41, 43, 86, 93, 105, 107, 110, 112 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (que habían quedado reservados). En consecuencia, la secretaria realizó el pase de lista, recabando el sentido del voto de cada una de las senadoras y de los senadores, informando que se obtuvieron 86 votos a favor, 23 en contra y 2 abstenciones, respecto de los citados artículos votados en lo particular; por lo que el presidente señaló que se habían aprobado esos preceptos.

Posteriormente se sometió a discusión el proyecto de Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación (contenida en el artículo segundo del proyecto de decreto), pero al no haber oradoras ni oradores registrados, se preguntó a la asamblea, en votación económica, si se encontraba suficientemente discutido en lo general, obteniéndose votación favorable.

Luego se informó a la asamblea que estaban reservados los artículos 6, 9, 13, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 35, 47 y 63, a propuesta del senador Emilio Álvarez Icaza.

Se procedió a recoger la votación del dictamen en lo general y de los artículos no reservados del proyecto en cuestión, resultando una votación de 105 a favor, 8 en contra y 1 abstención, por lo que



g) Al haber concluido la discusión y votación de los artículos contenidos en el proyecto de decreto, se continuó con la discusión en lo general de los artículos que integran el régimen transitorio del proyecto de decreto y su correspondiente parte considerativa.

se declaró aprobado en lo general y respecto de los artículos no reservados el proyecto de Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación.

Siguiendo con el esquema propuesto, el presidente solicitó a la secretaria que consultara a la asamblea, en votación económica, si se admitían a discusión las reservas presentadas por el senador Álvarez Icaza, pero la asamblea determinó que no se admitieran a discusión. En consecuencia, los artículos reservados se mantuvieron en los términos del dictamen.

En atención a ello, el presidente ordenó hacer los avisos a que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado y solicitó a la secretaria que procediera a recoger la votación mediante el sistema electrónico, para que manifestaran su voto quienes se encontraban con el dispositivo para operación a distancia respecto de los artículos materia de la reserva en cuestión. En consecuencia, la secretaria procedió a recoger la votación de cada una de las senadoras y de los senadores, informando que se obtuvieron 105 votos a favor, 8 en contra y 0 abstenciones, respecto de los citados artículos votados en lo particular; por lo que quedaron aprobados los artículos referidos.

Se continuó con la discusión en lo general del proyecto de reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (artículo tercero del proyecto de decreto). En virtud de que no hubieron oradoras, oradores ni reservas, se procedió a recoger la votación en lo general y en lo particular en un solo acto, en los términos del dictamen, obteniéndose 103 votos a favor, 8 en contra y 0 abstenciones; declarándose aprobado en lo general y en lo particular el artículo tercero, correspondiente al proyecto de reformas a la ley citada.

Luego se puso a discusión en lo general el proyecto de reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública (correspondiente al artículo cuarto del proyecto de decreto), y al no existir oradores ni reservas, se procedió a recoger en un solo acto, en lo general y en lo particular, la votación sobre su contenido en los términos del dictamen, resultando 104 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención; por lo que quedó aprobado en lo general y en lo particular el artículo cuarto del decreto.

Se procedió a la discusión en lo general del proyecto de reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (correspondiente al artículo quinto del proyecto de decreto). Se concedió el uso de la palabra al senador Damián Zepeda Vidales, pero retiró su participación. En virtud de no existir oradores ni reservas en lo particular, se instruyó a la Secretaría para que tomara, en un solo acto, en lo general y en lo particular, el sentido del voto, obteniéndose 87 votos a favor, 23 en contra y 1 abstención; por lo que se aprobó en lo general y en lo particular el artículo quinto del proyecto de decreto.

Después se continuó con la discusión en lo general del proyecto de reformas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (correspondiente al artículo sexto del proyecto de decreto). Intervinieron en la discusión y se le dio el uso de la palabra a la senadora Xóchitl Gálvez Ruiz y al senador Damián Zepeda Vidales. Después de su intervención, al no haber más oradores registrados, el presidente solicitó a la secretaria que consultara a la asamblea, en votación económica si se encontraba suficientemente discutido en lo general y en lo particular, a lo que la asamblea asintió en el sentido de que ya estaba suficientemente discutido. En consecuencia, el presidente ordenó hacer los avisos para informar de la votación



h) Al no haber oradores registrados, se solicitó a la secretaria que diera lectura a la propuesta de adición de un artículo décimo tercero transitorio suscrita por el senador Raúl Bolaños Cacho Cué, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y consultara a la Asamblea, en votación económica, si se admitía a discusión la propuesta de adición; por lo que la senadora secretaria de la Mesa Directiva dio lectura a la propuesta en los siguientes términos:

"Décimo tercero. Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente decreto, la persona que a su entrada en vigor ocupe la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17 de noviembre de 2026; las consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026."

i) Luego, la secretaria consultó a la asamblea en votación económica si se admitía a discusión la propuesta de adición, determinándose que sí se admitía.

nominal en lo general y en lo particular de la ley en cuestión, en los términos del dictamen, y se pidió a la secretaria que recogiera la votación respectiva, obteniéndose 83 votos a favor, 28 en contra y 2 abstenciones. En atención a ello, el presidente de la mesa declaró aprobado en lo general y en lo particular el proyecto del artículo sexto del proyecto de decreto.

Posteriormente se procedió a la discusión en lo general del proyecto de reformas del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo séptimo del proyecto de decreto). Al no haber oradoras ni oradores, ni reserva de artículos para discusión, el presidente solicitó a la secretaria que recogiera la votación respectiva. En esa votación se obtuvieron 106 votos a favor, 8 en contra y 0 abstenciones, quedando así aprobado en lo general y en lo particular la propuesta.



j) Posteriormente, el presidente de la mesa indicó que estaba a discusión la propuesta de adición del artículo décimo tercero transitorio, pero al no haber oradores, pidió a la secretaria que consultara, en votación económica, si se aprobaba la propuesta de adición del referido transitorio.

Atento a ello, la secretaria consultó a la asamblea, en votación económica, si era de aprobarse la propuesta de adición, a lo cual se obtuvo respuesta favorable por la asamblea, por lo que se indicó que sí se aprobaba la propuesta.

k) Inmediatamente después, el presidente de la Mesa Directiva sometió a discusión la propuesta de adición del artículo décimo tercero transitorio; se consultó a la asamblea, en votación económica, si se aprobaba, obteniéndose votación favorable nuevamente.

l) En consecuencia, el senador presidente precisó que se adicionaba un artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto y que la votación del régimen transitorio sería con la adición del nuevo artículo. Ordenó que se hicieran los avisos a que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado, para informar de la votación nominal, y pidió a la secretaria que procediera a recoger la votación y que abriera el sistema electrónico para que pudieran votar quienes contaran con el dispositivo para operación a distancia.

La secretaria procedió a recoger la votación; realizó el pase de lista para tomar la votación y, finalmente, informó que se emitieron 109 votos en total, 80 a favor, 25 en contra y 4 abstenciones.⁷⁸

m) En consecuencia, el senador presidente declaró aprobados en lo general y en lo particular los trece artículos que constituyeron el régimen transitorio del proyecto de decreto.

n) Después de haberse cerrado la votación y haberse declarado aprobado el régimen transitorio (incluido el artículo décimo tercero transitorio), se dio inter-

⁷⁸ Debe tomarse en cuenta que votaron a favor mayoritariamente los diputados del partido Morena y algunos del PAN, PRI, PT, PVEM y PES.



vención a los senadores Juan Zepeda, Dante Delgado, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Damián Zepeda Vidales, Xóchitl Gálvez Ruiz, Emilio Álvarez Icaza Longoria, Beatriz Elena Paredes Rangel, Julen Rementería del Puerto y Nancy De la Sierra Arámbaro, quienes manifestaron inquietudes e inconformidad con el trámite dado a la iniciativa de adición del artículo décimo tercero transitorio, al sostener, algunos, que no se les había repartido ni se había publicado en el sistema respectivo el contenido de la iniciativa del artículo décimo tercero transitorio, lo cual resultaba necesario para que pudieran analizar con detenimiento el contenido y trascendencia de dicha propuesta, y pudieran emitir un voto razonado, así como que no hubo dos rondas de votación en el pase de lista. Y por alusiones, contestaron la senadora Martha Lucía Micher Camarena, y los senadores Ricardo Monreal Ávila, José Erandi Bermúdez Méndez y Raúl Bolaños Cacho Cué. Sin embargo, dado que ya había concluido la votación y se había cerrado la etapa respectiva, el presidente ordenó enviar el decreto a la Cámara de Diputados, para que se continuara con el procedimiento legislativo respectivo.

84. Mediante oficio DGLP-2P3A.-2942, fechado el quince de abril de dos mil veintiuno, se remitió la minuta con el proyecto de decreto respectivo a la Cámara de Diputados.

85. El citado oficio se recibió el diecinueve de abril de dos mil veintiuno en la Cámara de Diputados.

86. El veinte de abril de dos mil veintiuno, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta con el oficio de la Cámara de Senadores con el que se remitió el expediente con la "*Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de Federación, se expide la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", la cual se publicó en la Gaceta Parlamentaria en esa misma fecha.



87. En la misma fecha (veinte de abril de dos mil veintiuno), mediante oficio No. D.G.P.L.64-II-7-2754 y bajo el número de expediente 11488, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta de mérito a la Comisión de Justicia para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

88. El veintidós de abril de dos mil veintiuno se emitió y publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión de Justicia a la minuta citada,⁷⁹ el cual fue aprobado en la misma fecha por una mayoría de 17 votos a favor, 13 votos en contra y 3 ausentes.

89. En la misma fecha, la Mesa Directiva acordó dar paso con la declaración de publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia y que se solicitara la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión plenaria de esa misma fecha.

90. Enseguida, ese mismo día (veintidós de abril de dos mil veintiuno), se llevó a cabo la sesión para que se discutiera el dictamen en la comisión, destacándose lo siguiente:

- En esa sesión se dio cuenta con el dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de Federación, la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

⁷⁹ En el dictamen se indicó que "*La minuta objeto del presente dictamen fue enviada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que emitirá (sic) opinión. Sin embargo, dicha opinión no forma parte del análisis elaborado por esta Comisión Dictaminadora en virtud de que la misma no fue presentada antes de que iniciase el proceso de dictaminación. Por lo antes expuesto, esta Comisión suscribe los argumentos vertidos por la Colegisladora en el sentido de la relevancia de desarrollar el contenido de la Reforma Constitucional aprobada a efecto de transformar la vida interna del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, se coincide con la propuesta del Senado de la República*". (Página 186 del dictamen).



del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- La diputada presidenta señaló que de conformidad con el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se había cumplido con la declaratoria de publicidad, por lo que solicitó a la secretaria que, en votación económica, señalara si se autorizaba que se sometiera a discusión y votación de inmediato, obteniéndose una votación mayoritaria por la afirmativa.

- A continuación, se sometió a discusión el dictamen.

- Se dio el uso de la palabra al diputado Rubén Cayetano García para que presentara el dictamen, a nombre de la Comisión de Justicia.

- Una vez presentado el dictamen, la diputada presidenta otorgó el uso de la palabra a la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez, para que presentara una moción suspensiva.⁸⁰ Y habiéndose hecho la presentación, solicitó a la se-

⁸⁰ La diputada Esparza Márquez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, después de narrar los antecedentes legislativos correspondientes, señaló:

"5. En este sentido, es obligación nuestra, evaluar y ponderar los hechos del asunto en particular, ya que ni la Junta de Coordinación Política ni la Mesa Directiva fundamentaron ni motivaron la urgencia para esta discusión.

"6. Finalmente, se solicita a este máximo órgano de la Cámara de Diputados, se considere la ponderación estricta del derecho de los grupos parlamentarios minoritarios ya reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que todos atienden aspectos que, a todas luces, resultan de vital importancia para el mejor desempeño de las y los trabajadores e integrantes del Poder Judicial de la Federación.

"En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, respetuosamente, presentamos la siguiente:

"Moción suspensiva

"Único. Se aprueba la presente moción de la minuta con proyecto de decreto proyecto de decreto (sic) por el que se expide las Leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Federal de Defensoría Pública, de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por lo que se solicita a la Mesa Directiva la reprogramación de la discusión de este dictamen, respetando los tiempos reglamentarios."



cretaria que consultara a la asamblea, en votación económica, si tomaba en consideración de inmediato para su discusión la moción suspensiva. Sin embargo, la mayoría se decantó por la negativa. En consecuencia, se desechó la moción.

- A continuación se otorgó el uso de la voz al diputado José Elías Lixa Abimerchi, quien también formuló una moción suspensiva.⁸¹ Una vez presentada la

⁸¹ El diputado Lixa Abimerchi, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, señaló:

"III. El artículo 177, numeral 3, del reglamento establece la obligación no renunciable a la presidenta de la Junta Directiva de circular la o las propuestas de dictamen entre sus integrantes con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y se vote; no obstante, en el presente caso, es evidente que esta disposición no fue respetada por la Junta Directiva de la Comisión de Justicia, al circular el dictamen de mérito a las 10:26 a.m., del 22 de abril del 2021, para una reunión convocada a las 10:30 a.m. del mismo día, esto es con tan solo cuatro minutos de anticipación.

"IV. Es indiscutible, de una interpretación teleológica y funcional del artículo 177, numeral 3 del reglamento, que esta norma comporta un derecho para los legisladores y legisladoras que integran una determinada comisión. Resulta inconcuso que dicha disposición persigue como objeto, que las personas titulares de las diputaciones puedan conocer con una anticipación determinada y suficiente el contenido del proyecto de dictamen que habrían de discutir y votar, de forma sopesada y con una valoración objetiva y suficiente, de modo que puedan formular un criterio que informe su voto.

"V. El proceso legislativo no cumple con la normatividad a la que se encuentra obligada, por lo que el debate en la comisión incurre en prácticas que impiden el cumplimiento del artículo 72 de nuestra Constitución Política para realizar un estudio y análisis adecuado, con suficiencia técnica conforme a derecho y con el debido tiempo para llevar a cabo una discusión seria.

"VI. El tratamiento del dictamen en la comisión no consideró la expresión de las minorías que integran estos cuerpos legislativos, vulnerando derechos reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de preservar un procedimiento legislativo democrático, máxime que no fueron contempladas ni las opiniones expresadas por los diversos Grupos Parlamentarios ni las consideraciones expuestas por sociedad civil organizada.

"VII. Las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo se apartan desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la 'democracia liberal representativa' elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, en el que se encuentra inmerso el principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

"VIII. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la 'democracia representativa' está estrechamente vinculada con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas, y que es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.



moción, la presidenta solicitó a la secretaria que preguntara a la asamblea si se tomaba en consideración de inmediato, para su discusión, la moción suspensiva; sin embargo, la asamblea rechazó también esta moción, por lo que quedó desechada.

- Posteriormente, se llevó a cabo la discusión del dictamen en lo general, otorgándose el uso de la palabra a los grupos parlamentarios hasta por cinco minutos.

- En principio, hizo uso de la palabra la diputada Zulma Espinoza Mata, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (quien se pronunció a favor del dictamen); luego el diputado Antonio Ortega Martínez, del Partido de la Revolución Democrática (quien se pronunció en contra, y por la inconstitucionalidad del artículo décimo tercero transitorio del decreto sometido a discusión);⁸² después el diputado Édgar Guzmán Valdez, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social (quien hizo comentarios a favor de diversos aspectos del dictamen, pero en contra del artículo décimo tercero transitorio); a continuación participó la diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano (quien se pronunció en contra del conjunto de refor-

"IX. Impedir de ese modo, de forma fraudulenta, que quienes integran la comisión, conozcan el contenido del dictamen, al circular un proyecto con apenas minutos de anticipación de la reunión extraordinaria, claramente atenta contra el espíritu del artículo 177, numeral 3, del reglamento, lo que resulta en que la actuación de la Junta Directiva de dicha comisión haya resultado en una falta material a las disposiciones reglamentarias.

"X. A este respecto, la Comisión Dictaminadora no otorgó el tiempo mínimamente necesario y suficiente a sus integrantes y menos a este Pleno de la Cámara, para hacer un estudio y análisis serlo de un dictamen que habría de modificar una pléyade de textos legales distintos, y que resultaría en una grave afectación al orden constitucional de aprobarse en sus términos, lo que deja ver en efecto la importancia de que se respete el derecho de las minorías parlamentarias contemplado en el artículo 177, numeral 3, del reglamento.

"XI. Asimismo, cabe destacar que en el cuerpo del dictamen de mérito, no se incluyó la valoración de impacto presupuestario que, conforme a lo establecido en el artículo 85, fracción IX del Reglamento de la Cámara de Diputados, es un requisito indispensable para la emisión válida de un dictamen, lo que en sí mismo basta para calificar la invalidez del mismo.

"Con base en los anteriores argumentos, el diputado Lixa solicitó que se suspendiera la discusión del dictamen y se devolviera el asunto a la comisión encargada de la elaboración del dictamen."

⁸² Durante la intervención del diputado Ortega Martínez, el diputado José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña hizo una moción de procedimiento, a fin de que se estableciera un tiempo extra de dos minutos para la participación de los oradores, la cual fue aceptada.



mas y del dictamen); enseguida hizo uso de la voz el diputado José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña (se manifestó a favor del décimo tercero transitorio); a continuación se dio el uso de la palabra al diputado Enrique Ochoa Reza, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (quien dijo que el Congreso no podía ampliar ni reducir el periodo del presidente de la Suprema Corte ni de las consejeras y los consejeros de la Judicatura Federal); luego se dio la palabra al diputado Juan Carlos Romero Hicks, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (quien se posicionó en contra del artículo transitorio mencionado); después participó el diputado Alfredo Rivas Aispuro, del Grupo Parlamentario de Morena (dijo que el Grupo de Morena coincidía con el dictamen).

- Luego, la presidenta señaló que se cerraba el plazo para el registro de reservas y sometió a discusión el dictamen en lo general.

Con motivo de la discusión, otorgó el uso de la voz a la diputada María del Pilar Ortega Martínez, del Partido Acción Nacional (quien tampoco avaló la reforma propuesta); luego, a la diputada María del Carmen Almeida Navarro, del Grupo Parlamentario de Morena (dentro de su exposición señaló que ella y el grupo parlamentario al que pertenecía votarían a favor del dictamen); también se dio el uso de la voz a la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (quien señaló que la extensión de mandato era contraria a la Constitución); la diputada María Roselia Jiménez Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, se pronunció en pro del dictamen; el diputado Porfirio Muñoz Ledo, del Grupo Parlamentario de Morena, también hizo uso de la palabra (dijo que se oponía a una violación tan flagrante de la Constitución, y dio respuesta a preguntas formuladas por las diputadas y diputados Inés Parra Juárez, Claudia Pastor Badilla, Enrique Ochoa Reza, Elías Lixa Abimerhi, Verónica Beatriz Juárez Piña, Marco Antonio Adame Castillo, Martha Tagle, Juan Carlos Romero Hicks, Frida Alejandra Esparza Márquez, Lily Fabiola de la Rosa Cortés y Mariana Dunyaska García Rojas). Por alusiones personales, se otorgó el uso de la voz a los diputados Moisés Ignacio Mier Velasco, Silvia Lorena Villavicencio Ayala (vía telemática), Juan Carlos Romero Hicks y Porfirio Muñoz Ledo. Luego se continuó con la intervención del diputado Rubén Cayetano García, del Grupo Parlamentario de Morena, para hablar a favor del dictamen, además de que dio respuesta a preguntas formuladas por las



diputadas María del Carmen Almeida Navarro y Adela Piña Bernal y por el diputado Héctor Guillermo de Jesús Jiménez Meneses. También se permitió al diputado José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña que interviniera por alusiones personales. Posteriormente, se otorgó el uso de la palabra al diputado José Elías Lixa Abimerhi, del Partido Acción Nacional, para hablar en contra del dictamen y, en específico, del artículo décimo tercero transitorio. A continuación se dio el uso de la voz al diputado Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses, del Grupo Parlamentario de Morena, para hablar en favor del dictamen. Después participó la diputada Mariana Rodríguez Mier y Terán, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para hablar en contra del dictamen (además de que contestó una pregunta formulada por la diputada Inés Parra Juárez). De igual manera, se permitió la participación de la diputada Ana Karina Rojo Pimentel, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, para hablar en pro del dictamen (vía telemática). Se otorgó también el uso de la palabra a la diputada Julieta Macías Rábago, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para hablar en contra del dictamen (además de que también contestó una pregunta formulada por el diputado José Eduardo Esquer Escobar). Continuó en el turno la diputada Aleida Alavez Ruiz, del Grupo Parlamentario de Morena, para hablar en pro del dictamen (quien también contestó una pregunta de la diputada Inés Parra).

- Después de haber culminado las intervenciones referidas, la presidenta solicitó a la secretaria que consultara, en votación económica, si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general. La secretaria consultó a la asamblea e informó que había una mayoría por la afirmativa, por lo que la presidenta señaló que estaba suficientemente discutido en lo general.

- A continuación se dio cuenta con las reservas registradas, las cuales se refirieron a: a) Las consideraciones y denominación del proyecto de decreto; b) Del artículo primero, por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, todo el articulado; c) Del artículo segundo, por el que se expide la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, la totalidad de los artículos; d) Del artículo tercero, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, el artículo 161; e) Del artículo cuarto, por el que se reforman, adicionan y derogan



diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, los artículos 1 y 36 Bis; f) Del artículo quinto del proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1, 19 y 43; g) Del artículo sexto del proyecto de decreto, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1, 19 y 43; h) Del artículo séptimo del proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, el artículo 357; i) De los artículos transitorios, el primero, el segundo, el tercero, el cuarto, el quinto, el sexto, el séptimo, el octavo, el noveno, el décimo, el décimo primero, el décimo segundo y el décimo tercero.

- La presidenta solicitó que se insertara íntegro en el Diario de los Debates el articulado de cada una de las leyes y de las reformas de ley que se propusieron en el cuerpo del decreto. Asimismo, informó que no se había reservado el encabezado o título del dictamen, el nombre de la comisión que lo presenta, el fundamento legal para emitir el dictamen, el contenido del asunto, los antecedentes, el nombre de los proponentes de la iniciativa, las firmas con el sentido del voto de los integrantes de la comisión, así como el lugar y la fecha de la reunión en la que se aprobó. Por lo que instruyó a la secretaria a que abriera el sistema electrónico y la plataforma digital, hasta por cinco minutos, para que los diputados procedieran a la votación del proyecto de decreto en lo general y en lo particular lo no reservado, obteniéndose 260 votos a favor, 2 abstenciones y 167 votos en contra.

- Luego se presentaron las reservas propuestas por los diversos grupos parlamentarios,⁸³ y se consultó a la asamblea, después de cada presentación,

⁸³ Las reservas fueron presentadas por representantes de los grupos parlamentarios de Morena, PAN, PRI, PT, Movimiento Ciudadano, PES, PRD, PVM y por diputados sin partido.

Cabe destacar que en la exposición de las reservas presentadas por las diputadas y diputados Frida Alejandra Esparza Márquez, Brasil Alberto Acosta Peña, Verónica Beatriz Juárez Piña, Violeta Mariana Parra García, Ruth Salinas Reyes, Verónica María Sobrado Rodríguez, Juan Martín García Márquez, José Elías Lixa Abimerhi, Enrique Ochoa Reza, María del Pilar Ortega Martínez, Ariel Rodríguez Vázquez, Silvia Lorena Villavicencio Ayala, se expusieron expresamente diversos argumentos relacionados con el artículo décimo tercero transitorio; sin embargo, todas las reservas fueron desechadas por la asamblea.



si se admitían o no a discusión. Derivado de la votación, se determinó desechar todas las reservas propuestas.

- Agotada la lista de oradoras y oradores en lo particular, la presidenta solicitó a la secretaria que abriera el sistema electrónico y la plataforma digital, hasta por cinco minutos, para que las y los diputados votaran el contenido de los artículos reservados, en los términos que se propusieron en el dictamen sometido a consideración. El resultado de la votación arrojó 262 votos a favor, 7 abstenciones y 182 votos en contra, por lo que la presidenta determinó que habían quedado aprobados los artículos reservados.

- Al haberse aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto sometido a discusión, la presidenta ordenó su remisión al Ejecutivo Federal, para sus efectos constitucionales.

- La sesión se levantó a las 9:30 horas del viernes veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

91. El decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

92. **VI.3.b. Análisis del procedimiento legislativo.** Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, en términos generales, en el caso concreto, se cumplió con los parámetros mínimos del procedimiento legislativo analizado para considerarse constitucionalmente válido, en términos de la legislación aplicable.

• Procedimiento Legislativo en la Cámara de Senadores (Origen) y en la Cámara de Diputados (Revisora).

a) Iniciativas. Las iniciativas que dieron origen al procedimiento legislativo en estudio fueron suscritas por sujetos facultados para ello (diversos senadores y por el presidente de la República) y presentadas ante el órgano competente (Senado de la República).

b) Dictamen (Cámara de Origen). Mediante oficios de once y dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, once de febrero de dos mil veinte y diecisiete de



marzo de dos mil veintiuno, se turnaron para su dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores.

Las iniciativas fueron recibidas en las comisiones citadas los días dieciséis y diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, trece de febrero de dos mil veinte y dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

Las mencionadas comisiones analizaron las iniciativas y formularon y aprobaron, con intervención de senadores de los distintos grupos parlamentarios con representación en las respectivas comisiones, el dictamen respectivo el doce de abril de dos mil veintiuno, el cual se publicó el trece de abril de dos mil veintiuno en la Gaceta del Senado.

c) Discusión (Cámara de Origen). En sesión de quince de abril de dos mil veintiuno se llevó a cabo la sesión en la que se dispensó la segunda lectura del dictamen; se discutió el dictamen en lo general y en lo particular, participando senadores de los distintos grupos parlamentarios representados en el Senado. Una vez discutidas todas las reservas, se aprobó el dictamen respectivo.

Cabe destacar que en esa sesión se presentó y dio lectura íntegra al texto del artículo décimo tercero transitorio del decreto cuya adición se proponía (materia de impugnación por parte de las y los accionantes en el presente asunto), por lo que el presidente del Senado, primero, sometió a votación la discusión del citado transitorio, obteniéndose votación mayoritaria favorable; luego, se abrió a debate el contenido de dicho precepto, sin que se registrara persona alguna para exponer postura a favor ni en contra; en consecuencia, se consultó a la asamblea si se aprobaba la propuesta de adición del mencionado transitorio, obteniéndose votación favorable. Inmediatamente después, el presidente de la mesa sometió a discusión el contenido de la propuesta de adición del transitorio, lográndose nuevamente votación favorable; por lo que se sometió a discusión el régimen transitorio con la adición del nuevo artículo, y como resultado de la votación se determinó que se emitieron 109 votos en total, 80 a favor, 25 en contra y 4 abstenciones. La votación permite advertir que las y los senadores presentes tuvieron libertad y oportunidad para emitir su voto.



d) *Remisión a la Cámara Revisora.* Como resultado de la aprobación del dictamen, mediante oficio de quince de abril de dos mil veintiuno se remitió la minuta a la Cámara de Diputados.

e) *Dictamen de la Revisora.* El diecinueve de abril de dos mil veintiuno se recibió la minuta en la Cámara Revisora, con los anexos correspondientes; se turnó a la Comisión de Justicia para que elaborara el dictamen respectivo, el cual se emitió el día veintidós siguiente.

f) *Discusión y aprobación en la Cámara Revisora.* En sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno se sometió a discusión el dictamen sobre la minuta referida, en lo general y en lo particular, dándose intervención a diversos diputados integrantes de todos los grupos parlamentarios con representación en esa Cámara. Y una vez discutidos, se sometió a discusión y se aprobó por 262 votos a favor, 7 abstenciones y 182 votos en contra.

g) *Remisión al Ejecutivo para su promulgación y publicación.* Con motivo del resultado de la sesión, se remitió al Ejecutivo el proyecto de decreto, quien lo publicó el siete de junio de dos mil veintiuno, en el Diario Oficial de la Federación.

93. En este contexto, se puede considerar que se cumplió con los estándares básicos establecidos en los precedentes más recientes de este Alto Tribunal –en términos de lo indicado en el apartado VI.1. de esta resolución–, a la luz de los cuales debe evaluarse la regularidad constitucional de los procedimientos legislativos, toda vez que:

94. A) *El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, pues de los hechos antes reseñados se puede advertir que en todas las etapas del procedimiento legislativo se permitió la participación libre de todos los legisladores representantes de las distintas fuerzas políticas, sin que se advierta alguna irregularidad de tal calado que hubiera impedido a los diversos grupos parlamentarios representados en el Congreso a participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad. Incluso, se advierte*



que las y los legisladores que, en atención a la situación de contingencia que se vivía en el momento de las discusiones llevadas a cabo en las Cámaras no se encontraban presentes en los recintos respectivos, estuvieron en posibilidad de participar en las discusiones y pudieron emitir sus votos por medio de los medios electrónicos implementados específicamente para tales efectos.

95. *B) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, ya que como se estableció con antelación, el orden seguido en las votaciones por las que se aprobó el dictamen se ajustó, en cada una de sus etapas, a las reglas establecidas por las normas aplicables. Específicamente en lo relativo a la votación en lo general (y también en lo relativo al artículo décimo tercero transitorio) de los dictámenes presentados en las Cámaras de Origen y Revisora, de las que se advierte que todos los legisladores presentes (de manera física y virtual) en ambas Cámaras tuvieron oportunidad de votar, y que la aprobación se realizó por las mayorías precisadas con anterioridad.*

96. *C) Tanto la deliberación parlamentaria, como las votaciones realizadas fueron públicas. Lo anterior es así, pues no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es, que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios (Gaceta del Senado, Gaceta Parlamentaria, Diarios de los Debates), además de que las sesiones respectivas fueron transmitidas en el Canal del Congreso.*

97. No pasa inadvertido que tanto en la demanda presentada por una minoría de senadores, como en la de la minoría de diputados, se cuestionó la legalidad del proceso legislativo en la etapa correspondiente a la Cámara de Origen (Senadores) porque:

- Durante el proceso de emisión y aprobación del artículo décimo tercero transitorio, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores violentó el artículo 72 de la Constitución Federal, así como el diverso artículo 202 del Reglamento del



Senado de la República, respecto al proceso legislativo para aprobar adiciones a los dictámenes aprobados en lo general. Ello, ya que la forma en la cual se llevó a cabo la fase de la presentación de la reserva para adicionar el artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto, vulneró el derecho a la participación libre e igual de quienes integran el Pleno Senatorial en su deliberación informada y pública; incumplió con la aplicación de las previsiones establecidas para el desahogo de las votaciones económicas en las sesiones a distancia, y conculcó la deliberación pública que debe preceder a la emisión del voto de las y los integrantes del Senado.

Lo anterior es así, pues no obstante el significado y la importancia de la adición que se propondría y que el senador Raúl Bolaños Cacho Cué participó en representación del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la discusión en lo general que dio inicio al desahogo de la deliberación y votación del dictamen propuesto por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, no realizó mención alguna –como suele suceder– de la presentación de una reserva para adicionar una disposición transitoria tendiente a asegurar la implementación de la reforma constitucional de este año y las reformas a la legislación secundaria correspondiente, con base en la permanencia del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal durante un tiempo distinto al previsto constitucionalmente para su desempeño. Lo anterior permite deducir el ánimo por no revelar el contenido y alcance de la propuesta que formularía.

- En la Cámara de Senadores no se atendieron las reglas de anuncio y publicidad para discusión y aprobación de la reserva, en específico, los artículos 87, 201 y 202 del Reglamento Interior de la Cámara de Senadores, pues previo a la sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, en que se discutió el transitorio cuestionado, no se publicó ni difundió la iniciativa de adición de dicho numeral, propuesta por el senador Raúl Bolaños Cacho Cué (la adición debió registrarse para discusión y aprobación y, además, publicarse en la plataforma digital para el conocimiento de su contenido por la asamblea). De ello dieron cuenta diversos senadores, entre ellos, las senadoras Claudia Ruiz Massieu y Nancy de la Sierra Arámburo y los senadores Damián Zepeda Vida-



les, Juan Zepeda, Dante Delgado, Emilio Álvarez Icaza y José Erandi Bermúdez Méndez.

Tampoco se permitió el desahogo de una segunda ronda de votaciones.

Además, existió reticencia por parte de la Mesa Directiva para subsanar o regular el procedimiento, que no respetó la publicación oportuna y abierta del contenido del artículo transitorio aprobado, a pesar de que así lo solicitaron diversos senadores.

98. Para dar respuesta en específico a los argumentos antes referidos, resulta importante traer a colación el contenido de los artículos 87, 201 y 202 del Reglamento del Senado de la República, así como la disposición novena del *"Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con el carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2"* (que la parte accionante considera violados):

Reglamento del Senado de la República

"Artículo 87.

"1. Los debates en el Pleno inician con la presentación de dictámenes, proposiciones, mociones, informes, temas de agenda política o demás asuntos, que se someten a la deliberación y, en su caso, a votación.

"2. Los temas de agenda política son propuestos por los senadores en lo individual o por los grupos parlamentarios, para referirse a situaciones relevantes de carácter nacional o internacional.

"3. Las efemérides se programan en atención al calendario cívico nacional o internacional, o a sugerencia de senadores respecto de fechas o sucesos memorables de las entidades federativas.

"4. Ningún asunto es objeto de debate en el Pleno sin la previa publicación en los medios electrónicos del Senado de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a los senadores.



"5. No son objeto de debate los asuntos meramente informativos, ni los que se turnan a comisiones, salvo que por acuerdo del Pleno se les dispense de dicho trámite por considerarse de urgente resolución."

"Artículo 201.

"1. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.

"2. Los debates en lo particular también se refieren a propuestas de adición de artículos al cuerpo normativo del dictamen.

"3. Cada artículo o grupo de artículos reservado o propuesta de adición, se debate y resuelve sucesivamente en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen."

"Artículo 202.

"1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

"I. El autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

"II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

"III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

"IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor, inicia el primero registrado en contra;

"V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de



la respuesta se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199⁸⁴ de este reglamento (señala cómo debe actuarse cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor), en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada turno;

"VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y,

"VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate, previa lectura por un secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado."

⁸⁴ **Artículo 199.**

"1. Los debates en lo general se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y se sujetan a lo siguiente:

"I. Una vez leído o presentado el dictamen conforme lo señala el artículo 196 de este reglamento, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo;

"II. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada grupo;

"III. A continuación el presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y las da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación;

"IV. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;

"V. Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el presidente informa sobre quienes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no;

"VI. Si el Pleno considera que sí, el presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación;

"VII. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo;

"VIII. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el presidente procede conforme a lo indicado en la fracción V de este artículo y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y,

"IX. Cuando se agota la lista de los oradores registrados, el presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen."



Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con el carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2

"Novena: ...

"Dictámenes a discusión. El debate de los dictámenes en lo general y en lo particular que se realicen en las sesiones a distancia mediante videoconferencia se desarrollará conforme a las normas establecidas en el Reglamento del Senado.

"Una vez abierto el registro para la presentación de reservas, conforme a lo dispuesto en el artículo 200 del Reglamento del Senado de la República, los grupos parlamentarios harán del conocimiento de la Mesa Directiva, a través de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y de sus enlaces, las propuestas de redacción mediante la cuenta de correo electrónico oficial creada para tales efectos. Las reservas deberán de ser publicadas en la plataforma digital para garantizar su difusión, publicidad y conocimiento de la asamblea."

99. De los preceptos antes referidos destaca, en lo que aquí interesa, que ningún asunto puede ser objeto de debate en el Pleno del Senado sin la previa publicación en los medios electrónicos (del propio Senado) de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a los senadores, y que en las sesiones a distancia, las reservas deberán publicarse en la plataforma digital para garantizar su difusión, publicidad y conocimiento de la asamblea.

100. Tales reglas encuentran congruencia con los principios que este Alto Tribunal ha considerado indispensables, ya señalados en esta resolución, para garantizar el proceso deliberativo en los órganos parlamentarios, a saber: el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.



101. En la especie se advierte que, si bien es cierto que no se cumplió puntualmente con las normas que regulan la publicación en los medios electrónicos del Senado, o de repartir con oportunidad a los senadores presentes el documento en el que se contenía la propuesta de adición del artículo décimo tercero transitorio, presentado por el senador Raúl Bolaños Cacho Cué, cierto es también que no se transgredieron los principios que rigen el debate parlamentario, pues las omisiones referidas quedaron subsanadas cuando la secretaria de la Mesa Directiva dio lectura al texto del artículo transitorio cuya adición se proponía, y consultó a la asamblea si se admitía o no a discusión la propuesta de adición, obteniéndose una votación favorable en el sentido de que sí se sometiera a discusión la propuesta.

102. Se respetó el derecho de las minorías parlamentarias, ya que además de haberse consultado si se admitía a discusión la propuesta de adición (obteniéndose votación mayoritaria favorable), se sometió también a discusión la propuesta de adición del artículo décimo tercero transitorio y se dio oportunidad a las distintas fuerzas políticas que participaran en la discusión respectiva; sin embargo, no se registró orador alguno en ese momento para comentar, a favor o en contra, sobre la propuesta.

103. Incluso, del registro de la votación correspondiente al mencionado artículo transitorio se puede advertir que hubieron 109 votos en total, de los cuales, 80 fueron a favor,⁸⁵ 25 en contra y 4 abstenciones; por lo que no se advierte que hubiese existido desconocimiento por parte de las legisladoras y legisladores, en cuanto al contenido de lo que estaban votando, ni restricción o motivo alguno que les hubiera impedido emitir su voto de manera libre.

104. Por otra parte, en cuanto al argumento consistente en que no se levantó una segunda votación, debe decirse que de los preceptos invocados por las y los accionantes, no se advierte obligación alguna en el sentido de actuar

⁸⁵ Votación aprobatoria en la que participaron senadores de cinco partidos diferentes al partido mayoritario.



de esa forma y, por el contrario, del artículo 102⁸⁶ contenido en el Capítulo séptimo "*De las votaciones*" del Reglamento del Senado de la República, se advierte que si bien existe la posibilidad de una segunda ronda de votaciones, ello es para el caso de que exista empate en la votación, lo cual no sucedió en la especie.

105. Y en lo relativo a que existió reticencia por parte de la Mesa Directiva para subsanar o regular el procedimiento a pesar de que así lo solicitaron diversos senadores, este Tribunal Constitucional considera que los senadores estuvieron en aptitud de presentar las mociones que estimaran correspondientes (como podría haber sido la moción de procedimiento) desde que se dio cuenta y leyó la propuesta de adición del artículo décimo tercero transitorio, cuando se sometió a votación la discusión del citado transitorio, cuando se abrió a debate su contenido, cuando se tomó la votación sobre dicho contenido, y hasta antes de que se cerrara la votación del régimen transitorio con la adición de ese nuevo artículo; sin embargo, no se advierte que haya presentado alguna moción al respecto.

106. En este contexto, si bien una vez que se cerró la votación, diversos legisladores solicitaron el uso de la palabra e hicieron uso de ella para manifestar su inconformidad con la forma en que se había introducido el referido precepto transitorio, lo cierto es que no existe norma alguna dentro del marco regulatorio de las sesiones del Senado, que permita regularizar el procedimiento una vez que se llevó a cabo la votación y se declaró aprobada una propuesta de adición como la del caso.

107. De ahí que los argumentos expuestos en relación con esta etapa del proceso legislativo resulten infundados.

⁸⁶ "Artículo 102.

"Si resulta empate en una votación, que no se refiera a elección de personas, se repite de inmediato; si por segunda ocasión hay empate, el asunto se discute y vota nuevamente en la sesión siguiente."



108. Por otra parte, los diputados accionantes plantearon en la parte final de su demanda que se violaron los principios básicos de deliberación democrática en las etapas de dictamen y discusión ante la Cámara de Diputados, porque:

a) En la Comisión de Justicia se aprobó la minuta remitida por la Cámara de Senadores sin llevar a cabo su discusión, y en transgresión a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados,⁸⁷ pues la convocatoria a la reunión de la Comisión no se realizó con una anticipación mínima de 48 horas (se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el jueves veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día), además de que de conformidad con el artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados, existe la necesidad de circular la propuesta de dictamen entre los integrantes de la comisión, con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y vote;

b) El dictamen fue puesto a votación con dispensa de todos los trámites. Sin embargo, no se desprende del acuerdo relativo, ni de la Junta de Coordinación Política ni de la Mesa Directiva, motivación sobre la urgencia para llevar a cabo esa discusión; y,

c) Tampoco se atendieron diligentemente las mociones suspensivas por violaciones procedimentales a los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados.⁸⁸

⁸⁷ El artículo 150, numeral 1, fracción II, establece que la convocatoria a reuniones ordinarias de comisión debe llevarse a cabo con una anticipación mínima de 48 horas y a reuniones extraordinarias de 24 horas, salvo urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría.

⁸⁸ Tanto el diputado José Elías Lixa Abimerhi como la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez presentaron mociones suspensivas: el primero, con base en que se convocó a la reunión el mismo día de su celebración y circuló el dictamen de mérito a las 10:26 del veintidós de abril, para la reunión convocada a las 10:30 del mismo día, esto es, con tan solo cuatro minutos de anticipación; mientras que la segunda argumentó que la convocatoria no cumplió con los parámetros establecidos en el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara, por no respetar el plazo de veinticuatro horas que deben mediar entre la convocatoria y la celebración de la reunión, ni justificar la urgencia de la discusión.



109. Para dar respuesta a los argumentos planteados por las y los accionantes, resulta necesario precisar que los artículos 150, numeral 1, fracción II,⁸⁹ y 170⁹⁰ del Reglamento de la Cámara de Diputados establecen que el presidente de la Junta Directiva de esa Cámara tiene dentro de sus atribuciones, la de convocar a las reuniones ordinarias de la comisión⁹¹ o comité,⁹² con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación, salvo urgencia determinada por la Junta Directiva, por mayoría, en el entendido de que las reuniones extraordinarias son las que se realizan fuera de las programadas previamente, conforme al calendario básico anual de cada comisión.

110. Podrían, en principio, parecer fundados los argumentos de los diputados accionantes, en el sentido de que la convocatoria a la reunión de la comisión para la discusión del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día, por lo que no se realizó con la anticipación mínima de 48 horas a que se refiere el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados; además de que tampoco se circuló la propuesta de dictamen entre los integrantes de la comisión con cinco días de anticipación.

⁸⁹ **"Artículo 150.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Junta Directiva:

"...

"II. Convocar a las reuniones ordinarias de la comisión o comité, con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación, salvo urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría."

⁹⁰ **"Artículo 170.**

"1. Serán reuniones extraordinarias las que se realicen fuera de las programadas previamente, conforme al calendario básico anual de cada comisión, a que se refiere el artículo 209 de este reglamento."

⁹¹ De acuerdo con el artículo 3, fracción II, del reglamento en cita "Comisión: Es el órgano constituido por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuye a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."

⁹² En términos del citado artículo 3, fracción III, del reglamento, "Comité: Es el órgano auxiliar en actividades de la Cámara, distinto de las comisiones, constituido para realizar tareas específicas y de apoyo a los órganos legislativos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 46 de la ley."



111. Sin embargo, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de veintidós de abril de dos mil veintiuno,⁹³ se advierte que en ella se acordó dar paso con la declaratoria de publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia, por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles. La Mesa Directiva también acordó que se solicitaría la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión de esa misma fecha.

112. Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno) se advierte que la dispensa de trámite fue convalidada por la asamblea, pues en ella se consultó, en votación económica, si se autorizaba que se sometiera a discusión y votación de inmediato el dictamen de mérito, obteniéndose una votación mayoritaria por la afirmativa.⁹⁴ Además de que de la lectura de las intervenciones por parte de todos los diputados que participaron a lo largo de la sesión, se puede advertir que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que

⁹³ Consultable en la siguiente dirección electrónica del portal oficial de la Cámara de Diputados: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/line/9142/month/4/year/2021>

⁹⁴ Del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados se advierte que, en lo que aquí interesa, se dijo:

La presidenta diputada Dulce María Sauri Riancho: De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple con la declaratoria de publicidad. En virtud de que se ha cumplido con el requisito de la declaratoria de publicidad, consulte la secretaria, en votación económica, si autoriza que se someta a discusión y votación de inmediato.

La secretaria diputada Mónica Bautista Rodríguez: En votación económica, se consulta si se autoriza que el dictamen de la Comisión de Justicia se someta a discusión y votación de inmediato. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo, por favor. Gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo, por favor. Gracias. Diputada presidenta, mayoría por la afirmativa.

La presidenta diputada Dulce María Sauri Riancho: Se autoriza.



se someterían a debate y, en específico, a lo relativo al artículo décimo tercero transitorio. Por lo que en todo caso, las violaciones que pudieran haberse cometido no resultarían invalidantes al no haberse transgredido alguno de los principios parlamentarios a que se ha hecho mención en esta resolución.

113. Y en cuanto a las mociones suspensivas, se advierte que los demandantes carecen de razón, pues éstas se sometieron a discusión; sin embargo, la mayoría votó por la negativa a tomarlas en consideración.

114. Finalmente, cabe señalar que al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron diversos diputados de todos los partidos políticos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

115. De ahí que, aun cuando se considerara que la celeridad en el trámite legislativo del caso no cumplió con alguna de las formalidades establecidas en los reglamentos y disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo respectivo deba invalidarse.

116. Aunado a lo anterior, cabe destacar que dada la fecha en que se llevó a cabo la sesión respectiva, resulta un hecho notorio que en ese momento se trabajaba bajo el contexto de pandemia por COVID-19 en la Ciudad de México, lo que obligaba necesariamente a que las sesiones parlamentarias fueran lo más breves posibles, a fin de evitar contagios.

117. Además, en esos momentos, los diputados del Congreso de la Unión se encontraban inmersos en el proceso electoral que involucraba a la Cámara de Diputados, lo que les obligaba también a actuar con mayor celeridad, a fin de concluir con el programa legislativo que habían programado y ofrecido para el periodo ordinario de sesiones en ese tiempo en curso.



118. No se debe pasar por alto que ambas Cámaras del Congreso de la Unión habían aceptado expedir las leyes y reformas necesarias para mejorar y consolidar el marco normativo del Poder Judicial de la Federación, a fin de fortalecerlo y dotarlo de mejores condiciones para impartir justicia. Tales razones abonan a entender y justificar la celeridad en el trámite legislativo en cuestión.

119. SÉPTIMO.—**Estudio de los conceptos de invalidez de fondo.** Al haber quedado desestimados los conceptos de invalidez formulados en contra del procedimiento legislativo y no advertirse alguna violación invalidante en las etapas de aquél, se procede al estudio de los diversos conceptos de invalidez en los que se plantean violaciones de fondo a diversos preceptos y principios constitucionales.

120. Tanto los senadores como los diputados accionantes plantean que el artículo décimo tercero transitorio impugnado resulta inconstitucional porque:

a) Atenta contra los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elegirá a su presidente cada cuatro años, esto es, que la duración de dicho encargo es de cuatro años improrrogables, mientras que los consejeros de la Judicatura Federal, salvo su presidente, durarán cinco años en su cargo, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Ello, pues en el transitorio impugnado se amplían los periodos para los cuales fueron elegidos el actual Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (se amplía su nombramiento para que ejerza el cargo por cinco años y once meses), y los consejeros de la Judicatura Federal (a quienes se les extiende el periodo para que ejerzan el cargo por siete años).

Ante tal violación a los preceptos constitucionales mencionados, se afectan los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa consagrados en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe habilitación constitucional alguna que permita al Congreso de la Unión, en una ley secundaria, ampliar o prorrogar el mandato de los servidores públicos mencionados.



Además, la extensión del periodo a que se refiere el transitorio impugnado constituye una reelección de facto, que está prohibida por los preceptos citados y que atenta contra el principio de división de poderes pues, por una parte, el Congreso de la Unión carece de facultades para extender el mandato del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los consejeros de la Judicatura Federal y, por otra, la prórroga en los nombramientos a que se refiere el transitorio cuestionado afecta el ámbito de competencias y facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien es el único órgano facultado para elegir a su presidente, así como del presidente de la República y del Senado de la República, pues solamente ellos pueden designar a los referidos consejeros;

b) Asimismo, afecta la prerrogativa que tiene el resto de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, para ser elegidos presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal;

c) El contenido del artículo décimo tercero transitorio cuestionado afecta la inamovilidad y estabilidad en el cargo de quienes actualmente ocupan algunas de las posiciones más altas dentro del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, afecta también el principio de independencia judicial, pues por decisión de una mayoría de un poder ajeno al Poder Judicial de la Federación, se modificaron los periodos de duración de quienes ocupan los cargos más altos dentro de los órganos cupulares de dicho poder y, en consecuencia, se afectaron las garantías de inamovilidad y estabilidad, que constituyen mecanismos para garantizar el principio de independencia judicial.

d) Se viola el principio de seguridad jurídica, pues con el artículo décimo tercero transitorio el legislador anuló por completo la previsibilidad respecto a la configuración del Poder Judicial de la Federación. En efecto, al modificarse los periodos de duración de los cargos ahí referidos se genera inseguridad jurídica, en relación con la fecha en que concluirán su encargo los funcionarios a quienes se refiere esa norma, lo cual conlleva inseguridad para los órganos encargados de designar a quienes deban relevar en el cargo a esos servidores públicos, así como para las personas que aspiren a ocupar esos cargos.



Convalidar el artículo décimo tercero transitorio impugnado atentaría contra la confianza de servidores públicos y gobernados, no sólo frente al Poder Judicial de la Federación, sino frente al orden jurídico en su totalidad, pues significaría aceptar que el legislador puede exceder cualquier límite constitucional a su capricho, generando una expectativa permanente a la arbitrariedad fatal para un Estado democrático.

e) También se afectan derechos adquiridos, transgrediéndose el principio de irretroactividad de las normas. Ello, pues el derecho adquirido por los diez Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte para acceder al cargo y, a su vez, votar por quien ejerza el cargo de presidente a partir del próximo primero de enero de dos mil veintitrés, no puede ser restringido de manera alguna por ningún tipo de normatividad ulterior o de inferior jerarquía a la constitucional.

f) Constituye una norma privativa, pues: a) Se dirige a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos; y, b) Después de aplicarse al caso previsto y determinado, pierde su vigencia.

121. A fin de dar respuesta a los argumentos de fondo planteados por los accionantes, primero se analizará (en el apartado VII.1.) el marco constitucional que rige la duración del cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los consejeros de la Judicatura Federal, en términos de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; posteriormente, con base en las reglas constitucionales establecidas en dichos preceptos, se determinará (en el apartado VII.2.) si el transitorio cuestionado transgrede o no lo dispuesto en esos preceptos; a continuación se determinará si resultan fundadas o no las diversas violaciones a principios constitucionales que se plantearon en la demanda y en la ampliación (apartado VII.3.), y, finalmente, se establecerán las conclusiones derivadas del estudio anterior (apartado VII.4.).

122. VII.1. Marco constitucional que rige la duración del cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los consejeros de la Judicatura Federal. A fin de estar en posibilidad de pronunciarnos sobre la posible inconstitucionalidad del transitorio décimo tercero del decreto por el que se expidió, entre otras, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Fe-



deración, procede analizar el marco constitucional que rige la duración del cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los consejeros de la Judicatura Federal.

123. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero del mismo año, el Poder Constituyente estableció, en el artículo 97, párrafo quinto, el periodo que durarían en el encargo las personas que fueran designadas como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos: "*La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, pudiendo éste ser reelecto*".

124. Esa porción normativa tuvo una reforma en el año de mil novecientos veintiocho, por la que solamente se agregó la calificativa de "*Suprema Corte de Justicia*" en la primera parte del párrafo que hacía referencia solamente a "*Suprema Corte*",⁹⁵ pero mantuvo su contenido esencial y vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

125. Posteriormente, derivado de otra reforma constitucional en materia judicial de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se modificó el texto del párrafo en cita, para quedar redactado en los términos siguientes:

"Artículo 97. ...

"Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior."

126. Como es evidente, con motivo de esa reforma, el numeral reproducido sufrió cambios significativos pues, por una parte, el periodo del cargo de presi-

⁹⁵ Con motivo de la reforma de veinte de agosto de mil novecientos veintiocho, el párrafo citado quedó redactado de la siguiente forma "*La Suprema Corte de Justicia cada año designará uno de sus miembros como presidente, pudiendo éste ser reelecto*".



dente se incrementó a cuatro años, y, por otra, se prohibió expresamente la reelección para el periodo inmediato posterior.

127. Las razones que llevaron al Constituyente a modificar las reglas relacionadas con los requisitos para elegir al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedaron sucintamente plasmadas en los trabajos legislativos que dieron origen a la mencionada reforma constitucional.

128. En la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo se contemplaba inicialmente un periodo presidencial de tres años.⁹⁶ Sin embargo, como resultado de la discusión de esa iniciativa tanto en la Cámara de Origen⁹⁷ como en la Revisora,⁹⁸ el periodo que finalmente se aprobó fue de cuatro años.

⁹⁶ En la exposición de motivos se propuso que el párrafo relativo del artículo 97 constitucional quedara redactado de la siguiente forma:

"Artículo 97. ...

"Cada tres años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para periodo inmediato posterior. ..."

⁹⁷ Fue en la discusión llevada a cabo en la Cámara de Origen (Senadores), en donde se modificó el plazo referido, señalándose al respecto únicamente lo siguiente:

" ...

"-El C. Presidente: Ruego a la secretaria someter a la consideración de la asamblea, las propuestas presentadas hace un momento por el senador José Trinidad Lanz Cárdenas.

"-El C. Secretario Varela Flores: Por instrucciones de la presidencia, se procede a someter a la consideración de la asamblea, las diversas propuestas presentadas por senadores de los Partidos Revolucionario Institucional y de Acción Nacional.

" ...

"- Se modifica el párrafo quinto del artículo 97, para quedar como sigue: 'Cada cuatro años el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior'.

"La suscriben los senadores Amador Rodríguez Lozano, José Trinidad Lanz Cárdenas, Juan Ramiro Robledo Ruiz, Gabriel Jiménez Remus y Salvador Rocha Díaz.

"- En votación económica, se consulta a la asamblea, si se aprueba la modificación propuesta. Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

"(La asamblea asiente)

"- Aprobada, señor presidente. ..."

⁹⁸ En el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados) se precisó:

" ...

"4. Respecto del primer párrafo del artículo 97, que establece la posibilidad de que al ser ratificados o promovidos a cargos superiores los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser privados de sus puestos conforme al título cuarto de la Constitución Federal, se aprobó eliminar esta última remisión para referirla a los casos y procedimientos que establezca la ley, disposición



129. El análisis de los trabajos legislativos de la reforma constitucional en materia judicial de mil novecientos noventa y cuatro, en relación con el periodo por el que se designa como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un integrante del Tribunal Pleno, permite advertir que el establecimiento de un plazo de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata en el cargo, atendió a la necesidad de mejorar la organización, administración y conducción del Poder Judicial de la Federación (dado que a partir de la reforma mencionada, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también lo sería del Consejo de la Judicatura Federal), ya que si bien originalmente la iniciativa había propuesto el establecimiento de un periodo de tres años, en las Cámaras se decidió ampliar ese periodo a cuatro años, y de sus trabajos legislativos documentados se puede colegir que el Constituyente consideró que cuatro años era un plazo prudente en el que podrían lograrse los objetivos y planes de trabajo que se propusieran en cada presidencia.

que se vincula en la nueva redacción del artículo cuarto transitorio primer párrafo, que determina que la ley que reglamenta la selección, ingreso, promoción o remoción de los miembros del Poder Judicial Federal, distinguirá los casos y procedimientos que deban resolverse conforme a las fracciones I, II y III del artículo 109 de la Constitución.

"En el mismo artículo se modifica el párrafo quinto, a fin de que el presidente de la Suprema Corte que sea electo por su Pleno, pueda durar cuatro años en dicha función y no tres como se propone en la iniciativa. ..."

Mientras que en la discusión llevada a cabo en dicha Cámara, se indicó:

"...

"Hay desde luego otros aspectos vinculados todos a los tres grandes apartados referidos que se detallan y razonan en el dictamen. La duración del encargo de Ministro por 15 años; la supresión de la facultad de la Comisión Permanente para aprobar o no los nombramientos de Ministros a efecto de conferirla sólo al Senado; el régimen de impedimento aplicable a funcionarios que aspiren al cargo de Ministro o al Ministro que pretenda posiciones de representación popular o de servidor público; el pedimento de la Corte al Consejo de la Judicatura para que averigüe conductas de Magistrados o Jueces; la elección de presidente de la Corte cada cuatro años, en lugar de tres señalados en la iniciativa y uno que lo es en la actualidad; la no definitividad y en consecuencia la revisión por la corte, de decisiones del Consejo cuando se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces; la inclusión del Distrito Federal como susceptible de ser vulnerado por leyes o actos federales o la vulneración que el propio Distrito Federal haga a la competencia federal.

"...

"Para ello, nos parece adecuado la ampliación del periodo del cargo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de uno a cuatro años, sin posibilidad de reelección, pues permite una mejor organización, una mejor planeación y máxime que también actúa como presidente del Consejo de la Judicatura y que lo transitorio del cargo puede otorgar la frescura en el relevo. ..."



130. El establecimiento del referido plazo, sin posibilidad de reelección, puede considerarse como una garantía de la alternancia en el cargo de quien es el principal responsable de la conducción del Poder Judicial de la Federación, pues permite renovar regularmente su titularidad.

131. Por lo que hace al periodo por el cual son designados los consejeros de la Judicatura Federal, que no ha sido modificado desde la creación de ese órgano colegiado, en la reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en el párrafo quinto del artículo 100 se dispone que:

"Artículo 100.

"...

"Salvo el presidente del consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo."⁹⁹

132. De los trabajos legislativos correspondientes a la reforma constitucional citada, se advierte que originalmente se había propuesto que el Consejo se integrara por siete miembros: el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo sería del Consejo; un Magistrado de Circuito y un Juez de Distrito, electos entre ellos mismos; dos consejeros designados por el Senado, y dos por el presidente de la República.¹⁰⁰

⁹⁹ Debemos tener presente que de acuerdo con el párrafo segundo del mencionado artículo 100 constitucional, cuya última reforma fue de once de junio de mil novecientos noventa y nueve "El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República."

¹⁰⁰ Ello se advierte de la exposición de motivos de la reforma en cita, en donde se indicó:

"...

"Administración del Poder Judicial de la Federación.

"La cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia



133. La iniciativa también preveía que, salvo el presidente, los demás consejeros durarían cinco años en su cargo, y serían sustituidos de manera escalonada, sin que pudieran ser nombrados para un nuevo periodo.

134. En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (Origen) no se modificó la duración en el cargo de los consejeros; únicamente se propuso establecer en el artículo transitorio respectivo los plazos que durarían los primeros funcionarios que ocuparan esos cargos, a fin de cumplir con el mandato de escalonamiento.¹⁰¹

central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.

"...

"Integración del Consejo de la Judicatura Federal.

"De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional, a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el Ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los Jueces de Distrito, uno electo por los Magistrados de Circuito y dos designados por el presidente de la República. Salvo en el caso del presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

"...

"Artículo 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

"El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de Circuito y un Juez de Distrito, electos entre ellos mismos; dos consejeros designados por el Senado, y dos por el presidente de la República. El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones.

"Los consejeros deberán cumplir los requisitos de designación que determine la ley. Salvo el presidente del consejo, los demás durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Durante su encargo los consejeros sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de esta Constitución. ..."

¹⁰¹ "...

"Por lo que respecta a la composición del Consejo, se mantiene la propuesta contenida en la iniciativa de reformas. La autonomía del Poder Judicial suele entenderse como la nula intervención de los otros poderes en la designación de los funcionarios judiciales.

"Esta visión es limitativa y superficial y sugiere más un aislamiento anacrónico que una separación equilibrada de los poderes entre sí.



135. En el resto del proceso legislativo ya no se hizo modificación alguna a la propuesta sometida a consideración del Congreso.

136. Fue mediante reforma constitucional de once de junio de mil novecientos noventa y nueve que se modificó el texto del artículo 100, para establecer la integración del Consejo de la Judicatura Federal en los términos en que se encuentra regulado actualmente, esto es: " ... *por siete miembros de los cuales,*

"Algunos legisladores federales expresaron su preocupación por el sistema de nombramientos previsto para los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. Este se diferencia de los otros sistemas de nombramientos de altos funcionarios, previstos en nuestra Carta Magna, en donde regularmente intervienen dos poderes en forma solidariamente responsable. En este caso, el nombramiento independiente que hacen tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, sin que medie el tamiz de la intervención simultánea de otro poder, podría, según estas opiniones, llegar a configurar un sistema de 'cuotas' que al interior de este órgano pudiera generar enfrentamiento.

"Al respecto, estas comisiones unidas quieren dejar perfectamente asentado que lo propuesto por la iniciativa de ley del Ejecutivo, es un sistema de designación, no de representación; es decir, que los procesos de designación se llevarán a cabo en diversas instancias, pero esto no implica, de ninguna manera, que los designados por el Ejecutivo o por el Senado representen sus intereses u obedezcan sus consignas.

"Por ello, más que fracturar la unidad del Consejo de la Judicatura, la diversidad de instancias de designación aportará distintos puntos de vista a las consideraciones que en su seno se expongan, enriqueciendo así sus deliberaciones y determinaciones.

"Finalmente, el juzgador debe ser autónomo, no sólo respecto del poder político, sino de los litigantes y de los propios órganos superiores de revisión. La experiencia comparada ha demostrado las bondades de la participación de los tres poderes en la designación del Poder Judicial, por ser éste el encargado de velar por la legalidad y constitucionalidad de todos los actos del poder público, en cualquiera de sus manifestaciones.

"...

"Como ya se comentó en el artículo 100, los requisitos para ser consejero de la Judicatura pasaron al texto sustantivo de la Constitución, además, resulta pertinente invertir el orden de duración de los consejeros, de tal suerte que aquellos del Poder Judicial se les asigne un periodo mayor en el régimen transitorio de escalonamiento y, por ambas razones, se adecuan los párrafos de este artículo cuarto transitorio. Quedando de la manera siguiente:

"Cuarto. Los Magistrados de Circuito y el Juez de Distrito electos la primera vez para integrar el Consejo de la Judicatura Federal, serán consejeros por un periodo que vencerá el último día de noviembre del año 2001. El periodo de uno de los consejeros designados por el Senado y el designado por el Ejecutivo, vencerá el último día de noviembre de 1999 y el correspondiente al consejero restante, el último día de noviembre del año 1997. El Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto e indicarán cuál de los periodos corresponde a cada consejero.

"El consejo quedará instalado una vez designado cinco de los miembros, siempre y cuando uno de ellos sea su presidente."



*uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República". Sin que en dicha reforma se haya modificado el periodo de cinco años ni el sistema de escalonamiento antes referido.*¹⁰²

¹⁰² En la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se expuso:

"Adicionalmente, se propone modificar la forma de integración del Consejo de la Judicatura. Sobre el particular, se considera indispensable mantener el número actual de sus integrantes, pero con un adecuado equilibrio entre las personas designadas al interior del Poder Judicial y las designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo Federal. Por ello se propone que, además del presidente de la Suprema Corte que participa por disposición constitucional, el consejo se integre con consejeros designados de manera paritaria, por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal.

"Sin embargo, es conveniente prever que, en lugar del procedimiento de insaculación vigente, sea el Pleno de la Suprema Corte, con una mayoría mínima de ocho votos, quien lleve a cabo la designación de los Jueces o Magistrados que deben fungir como integrantes del Consejo.

"El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas garantiza, sin lugar a dudas, el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquellas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de insaculación.

"En este mismo orden de ideas, la iniciativa plantea que la protesta que formaliza la designación de Jueces y Magistrados se realice ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura. No existe justificación para excluir al máximo órgano jurisdiccional de un acto solemne en el que Jueces y Magistrados protestan precisamente el desempeño de la función jurisdiccional. Desde luego que, en la ley orgánica se podrán prever las características específicas de ese acto.

"...

"En lo que respecta al régimen transitorio, en éste se desarrolla el procedimiento para que, una vez que las reformas inicien su vigencia, la Suprema Corte de Justicia y el Poder Ejecutivo estén en posibilidad de designar a los consejeros que corresponden, conforme al texto del artículo 100 reformado. Conforme con este esquema, los demás consejeros permanecerían en sus encargos hasta la conclusión de sus respectivos periodos.

"Es necesario aclarar que el mecanismo propuesto toma en consideración el hecho de que el sistema de designación de los consejeros sólo se vería modificado por lo que respecta a los consejeros nombrados al interior del Poder Judicial y, en esta virtud, no existe justificación para realizar cambios en lo que respecta los otros consejeros. Congruente con ello, también se presenta el esquema de escalonamiento que permita continuar con la renovación periódica del Consejo.

"...

"Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes ciudadanos secretarios, me permito someter a la alta consideración del Honorable Congreso de la Unión, para efectos del artículo



137. Una vez señaladas las razones por las cuales el Poder Reformador de la Constitución estableció los periodos de duración de los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de consejeros de la Judicatura Federal, es importante destacar que las porciones normativas que regulan tales aspectos, en el artículo 97, párrafo quinto y en el 100, párrafo quinto, ambos de la Constitución, no fueron objeto de modificación alguna con motivo de la más

135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de decreto que reforma los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"...

"Artículo 100. El Consejo de la Judicatura será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

"...

"El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; dos consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, dos consejeros designados por el Senado, y dos por el presidente de la República. Los cuatro últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

"El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

"Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

"...

"TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. Los Magistrados de Circuito y el Juez de Distrito que a la entrada en vigor del presente decreto ocupan el cargo de consejeros de la Judicatura Federal concluirán sus funciones y regresarán a los tribunales y al juzgado respectivo.

"Dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia designará a los dos nuevos consejeros, de conformidad con el artículo 100 reformado. Dentro del mismo plazo el Ejecutivo Federal designará al consejero restante.

"Tercero. Por única vez, el periodo de los consejeros nombrados por la Suprema Corte de Justicia vencerá el último día de noviembre de 2003 y de 2006; y el del nombrado por el Ejecutivo Federal el último día de noviembre de 2007. Al designar consejeros, la Corte señalará cuál de los periodos corresponderá a cada uno.

"Asimismo, el periodo de los consejeros que sustituirán a los designados por el Senado y por el presidente de la República que concluyen su cargo el último día de noviembre de 1999, vencerá el último día de noviembre de 2005 y de 2004, respectivamente."



reciente reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de marzo de dos mil veintiuno.¹⁰³

138. En las disposiciones transitorias de la última reforma citada en el párrafo anterior, tampoco se estableció modificación alguna respecto al periodo establecido en los mencionados artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, constitucionales.¹⁰⁴

¹⁰³ Del decreto de reformas aludido, se desprende que en relación con el artículo 97 constitucional sólo se modificaron los párrafos primero y tercero y se adicionó un segundo párrafo, recorriéndose los siguientes en su orden; sin que el actual párrafo quinto (antes cuarto) sufriera cambio alguno en su texto. El texto actual del artículo 97 es el siguiente:

"Artículo 97. Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezcan las disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

"El ingreso, formación y permanencia de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito, y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones aplicables.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal.

"La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a sus secretarios, secretarías y demás funcionarios y empleados. El nombramiento y remoción de las funcionarias, los funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, se realizará conforme a lo que establezcan las disposiciones aplicables.

"Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

"Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

"Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

"Ministro: "Sí protesto"

"Presidente: "Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande".

"Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal."

¹⁰⁴ "Transitorios.

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

"Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.



139. Toda vez que no han tenido reforma alguna, en la actualidad las reglas constitucionalmente establecidas para la elección y duración del cargo de presidente de esta Suprema Corte de Justicia son:

1) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano del Estado Mexicano facultado para designar al presidente de este Alto Tribunal.

2) El presidente debe ser un Ministro integrante del Tribunal Pleno.

3) La elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá hacerse cada cuatro años.

4) Quien ocupe el cargo de presidente no podrá reelegirse para el periodo inmediato posterior.

140. Por lo que se refiere a los consejeros de la Judicatura Federal, las reglas que definen su integración, designación y periodo de duración del cargo son:

"Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales.

"Cuarto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto, se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

"Quinto. En ejercicio de sus facultades regulatorias, el Consejo de la Judicatura Federal adoptará las medidas necesarias para convertir los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, y los Plenos de Circuito en Plenos Regionales, considerando los siguientes lineamientos:

"a) En cada entidad federativa habrá, al menos, un Tribunal Colegiado de Apelación.

"b) El establecimiento de los Plenos Regionales partirá de la agrupación de Circuitos según las cargas de trabajo y las estadísticas de asuntos planteados y resueltos.

"Sexto. El sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, que se incorpora como párrafo décimo segundo al artículo 94 constitucional, entrará en vigor cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita el Acuerdo General respectivo, de conformidad con su facultad autorregulatoria prevista en dicho precepto.

"Séptimo. Los recursos de reclamación y los de revisión administrativa en contra de las designaciones de Juezas, Jueces, Magistradas y Magistrados, que ya se encuentren en trámite y que conforme al nuevo marco constitucional resulten improcedentes, continuarán su tramitación hasta su archivo, sin que puedan declararse sin materia."



1) El consejo se integra por siete consejeros.

2) De las siete personas que ocupen esos cargos, una o uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo de la Judicatura; tres consejeros serán designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

3) Salvo quien presida el Consejo de la Judicatura (quien dura cuatro años en el cargo, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 97, párrafo quinto, de la Constitución Federal), los demás consejeros durarán cinco años en su cargo.

4) Los consejeros deben ser sustituidos de manera escalonada.

5) Quien haya ocupado el cargo de consejero de la Judicatura Federal no podrá ser nombrado para un nuevo periodo.

141. VII.2. El artículo décimo tercero transitorio impugnado es violatorio de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Norma Fundamental. Una vez establecido lo anterior, se procede a realizar el análisis del contenido del artículo décimo tercero transitorio impugnado, que dispone:

"Décimo tercero. Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente decreto, la persona que a su entrada en vigor ocupe la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17



de noviembre de 2026; las consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026."

142. De la lectura al artículo transitorio cuestionado podemos advertir que en él:

a. Se amplía el periodo por el cual fue elegido el actual presidente de este Alto Tribunal, pues del acta correspondiente a la sesión pública solemne de apertura de sesiones, de recepción de Ministro y de elección de presidente, de dos de enero de dos mil diecinueve, celebrada en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que en esa fecha, los integrantes del Tribunal Pleno eligieron como presidente para el periodo comprendido a partir de ese día al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós al Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea. En el transitorio del decreto legislativo en cita, ese periodo se amplía hasta el treinta de noviembre de dos mil veinticuatro.

b. Se amplían también (por dos años más) los periodos por los que se designaron a los consejeros que integran actualmente el Consejo de la Judicatura Federal, dado que:

I. El consejero Jorge Antonio Cruz Ramos fue nombrado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación del uno de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil veintiuno. Sin embargo, el transitorio del decreto legislativo que aquí se analiza señala que ese nombramiento se prolongará hasta el treinta de noviembre de dos mil veintitrés.

II. El consejero Alejandro Sergio González Bernabé fue designado por el Pleno de este Alto Tribunal el veinticuatro de febrero de 2019 y su nombramiento duraría hasta el veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro. No obstante ello, el decreto legislativo pospone la conclusión del cargo hasta el veintitrés de febrero de dos mil veintiséis.



III. El consejero Bernardo Bátiz Vázquez fue nombrado por el presidente de la República para el periodo del dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve al diecisiete de noviembre de dos mil veinticuatro. Sin embargo, el decreto legislativo prolonga ese periodo hasta el diecisiete de noviembre de dos mil veintiséis.

IV. La consejera Loretta Ortiz Ahlf fue designada por el Senado de la República para el periodo del veinte de noviembre de dos mil diecinueve al diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro. Y en el decreto legislativo se pospuso la conclusión del cargo hasta el diecinueve de noviembre de dos mil veintiséis.

V. La consejera Eva Verónica de Gyvés Zárate fue nombrada por el Senado de la República del veinte de noviembre de dos mil diecinueve al diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro. Pero en el decreto legislativo se pospuso la fecha de conclusión del encargo hasta el diecinueve de noviembre de dos mil veintiséis.

VI. El consejero Sergio Javier Molina Martínez fue designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el periodo del uno de diciembre de dos mil diecinueve al treinta de noviembre de dos mil veinticuatro. Y el decreto legislativo prolonga ese nombramiento hasta el treinta de noviembre de dos mil veintiséis.

143. De lo anterior podemos afirmar que el citado transitorio resulta evidentemente violatorio de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues:

144. a) En los citados preceptos constitucionales se dispone que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano del Estado Mexicano facultado para designar al presidente de este Alto Tribunal (que a su vez es el presidente del Consejo de la Judicatura Federal), mientras que de los consejeros de la Judicatura Federal, tres serán designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos; dos serán designados por el Senado, y uno por el presidente de la República. Y no obstante ello, en el transitorio impugnado, el H. Congreso de la Unión se arrogó la facultad de designar



al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, por el periodo del uno de enero de dos mil veintitrés (fecha en que concluiría el mandato del actual Ministro presidente) al treinta de noviembre de dos mil veinticuatro. Asimismo, el citado Congreso decidió quiénes serían los consejeros de la Judicatura Federal que ocuparían dichos cargos en los dos años siguientes a las fechas en que concluyeran su encargo los actuales consejeros.

145. b) En los mencionados artículos 97 y 100 constitucionales se establece, respectivamente, que la elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá hacerse cada cuatro años, mientras que los consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del presidente, durarán cinco años en sus cargos; y en el artículo transitorio cuestionado se pretendieron ampliar los periodos de quienes actualmente ocupan esos cargos, excediéndose los límites temporales fijados en los citados preceptos constitucionales.

146. c) Los preceptos constitucionales invocados prohíben expresamente la reelección en los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de consejeros de la Judicatura Federal; sin embargo, el transitorio cuya regularidad constitucional aquí se analiza, al ampliar los periodos por los que se designaron al actual Ministro presidente y a los actuales consejeros de la Judicatura Federal, prevé una reelección de facto para esos cargos, pues se está designando a los mismos funcionarios por un nuevo periodo.

147. No pasa inadvertido que en la propuesta de adición del citado transitorio décimo tercero se señaló:

"La reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 11 de marzo de 2021, ha sido la más trascendente y ambiciosa a la justicia federal desde 1994. No solamente implica nuevas estructuras, reordenación de competencias y modificaciones tanto sustantivas como orgánicas, sino que propone una profunda renovación del sistema de impartición de justicia a nivel federal y una apuesta por el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.



"Tanto dicha reforma como las modificaciones legales que ahora analizamos plantean una transformación profunda que pasa por un nuevo mecanismo de creación de jurisprudencia, un nuevo modelo de capacitación judicial, un renovado sistema de carrera judicial, un fuerte impulso a los servicios de defensoría y asesoría pública, nuevos sistemas de combate a la corrupción, al tráfico de influencias, al acoso y al hostigamiento sexual, así como un rediseño del régimen de responsabilidades administrativas en consonancia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

"En este sentido, la finalidad del presente paquete de reformas legales no es solo la de llevar a cabo las adecuaciones pertinentes en sintonía con la reforma constitucional, sino garantizar que se cumplan los propósitos del Constituyente de transformar la impartición de justicia federal en nuestro país, en beneficio de las personas más marginadas.

"Ahora bien, del dictamen a discusión se advierte que las reformas suponen para el Consejo de la Judicatura Federal un esfuerzo de producción normativa de gran trascendencia y envergadura. Se le impone la obligación de emitir una gran cantidad de normatividad tendiente a regular tanto aspectos sustantivos como administrativos de gran complejidad, de los cuales depende, en gran medida, el cumplimiento de los fines de la reforma.

"El Consejo deberá llevar a cabo una reorganización total de su propia estructura y funcionamiento, para determinar las comisiones que sean necesarias a la luz de los propósitos de la reforma que incluyen el fortalecimiento de la carrera judicial, el combate a la corrupción y el nepotismo, el uso racional de recursos, el nuevo paradigma de capacitación, el nuevo paradigma de la defensoría y asesoría pública, etcétera.

"Para la instalación de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Plenos Regionales será necesaria una reordenación administrativa de todos los órganos jurisdiccionales federales del país, para cumplir con el reto de que ello se haga sin presupuesto adicional, lo que implicará rediseñar las plantillas y evaluar las cargas de trabajo de juzgados y tribunales federales a nivel nacional para hacer más eficientes los procesos, lo que supone una reingeniería a partir de los recursos humanos y materiales existentes.



"En cuanto a la carrera judicial, deberá expedirse la normativa que regule los concursos de oposición para cada una de las categorías; se deberá diseñar la modalidad escolarizada para los concursos de acceso a la categoría de Juez o Jueza de Distrito; deberán implementarse los mecanismos para la evaluación del desempeño, lo cual constituye una figura completamente novedosa a través de la cual se tomarán decisiones sobre obtención de estímulos, reconocimientos, así como sobre la permanencia en la carrera judicial, todo ello con perspectiva de género y con medidas tendientes a la conciliación entre la vida laboral y familiar, lo que supone una perspectiva transversal a todo el diseño.

"De igual manera será necesario consolidar el funcionamiento de la Escuela Federal de Formación Judicial como institución académica de vanguardia y su papel fundamental en la formación y selección de operadores del sistema de impartición de justicia federal, incluyendo personas juzgadoras, defensoras y asesoras. Habrá que darle el impulso necesario para que participe también en la formación de cuadros jurisdiccionales en las entidades federativas.

"En lo que toca al Instituto Federal de Defensoría Pública, se deberán fortalecer sus capacidades institucionales para hacer frente a las nuevas materias en las que deberá intervenir y para garantizar que los abogados del pueblo lleguen a todos los rincones del país, también a partir de una reorganización administrativa que no implique recursos presupuestarios adicionales.

"Como puede verse, la instrumentación de esta reforma es compleja y profunda. Requiere de cambios jurídico-normativos, jurisdiccionales, administrativos e implica incluso un cambio cultural al interior del Poder Judicial de la Federación. Dejarla incompleta haría nugatoria la propia reforma constitucional e impediría la transformación de la justicia que el pueblo de México exige y espera. Ciertamente, la pandemia por Covid-19 impidió que la reforma constitucional se aprobara hace un año como esperábamos, y la aprobación misma de las leyes secundarias en este momento se hará en condiciones en que los Poderes Judiciales aún no operan con normalidad, lo que implica que no podrá hacerse con la rapidez que los tiempos exigen.

"Por ello, si queremos transformar al Poder Judicial de la Federación y cumplir así los anhelos de justicia del pueblo de México debemos asegurarnos



de que el órgano administrativo encargado de su instrumentación cuente con el tiempo y la continuidad necesarios para efectuar los cambios profundos que la Constitución y las presentes leyes imponen y, por ello, se sugiere a esta Soberanía adicionar un artículo transitorio por el cual se prorroguen por dos años los cargos de quienes integran el Consejo de la Judicatura.

"Este transitorio es indispensable para la correcta y adecuada instrumentación de la reforma al Poder Judicial de la Federación que se conforma tanto por la Constitución como por las leyes reglamentarias y orgánicas a que se refiere el presente decreto. Ampliar por dos años el periodo de ejercicio de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal dotará de coherencia a la implementación de las reformas, le dará una dirección cierta y permitirá concretarla. La fase legislativa es solo la primera etapa de la renovación judicial que planteamos. La fase complementaria es la de su implementación efectiva por parte del Poder Judicial, lo que exige contar con el tiempo necesario para aterrizar la visión del Constituyente de una justicia renovada y de calidad para todas las personas."

148. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera imperativo establecer que ninguna justificación por parte del Congreso de la Unión puede resultar suficiente para contravenir los mandatos y reglas contenidos claramente en la Constitución Federal, establecidos por el Constituyente originario o por el Constituyente Permanente como Poder Revisor de la Constitución.

149. De ahí que con independencia de que las razones expuestas en la iniciativa analizada pudieran considerarse plausibles o no, lo cierto es que, al resultar contrarias de manera expresa a lo dispuesto en los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal, devienen inadmisibles para considerar válido y, por tanto, constitucional el contenido del artículo transitorio impugnado.

150. Es evidente que el Constituyente Permanente, al establecer la duración de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata en el cargo para presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que ese era un plazo razonable para llevar a cabo su programa de trabajo y que, por ello, no



se consideraba pertinente que al término de su mandato pudiese tener reelección inmediata para seguir en él.¹⁰⁵

151. Y en cuanto a la integración del Consejo de la Judicatura Federal, debe recordarse que el artículo 100 de la Norma Fundamental prevé expresamente que, salvo su presidente (que es a su vez el presidente de la Suprema Corte y, por tanto, dura cuatro años en el encargo), los demás consejeros durarán cinco años en su cargo y serán sustituidos de manera escalonada. Lo que permite advertir que cualquier política judicial o cambio que deba implementarse al interior del Poder Judicial de la Federación tendrá una continuidad, en tanto que el sistema de escalonamiento permite precisamente que los consejeros con mayor antigüedad en el órgano puedan ir transmitiendo a los recién designados sus experiencias, los avances logrados y los retos pendientes, dándose así seguimiento a todos los emprendimientos realizados anteriormente.

152. Resulta evidente e incontrovertible para este Pleno del Máximo Tribunal Constitucional que, a la luz del texto constitucional expreso y claro por el que se prohíbe la reelección para el periodo inmediato de quien tiene el cargo por cuatro años de presidente de la Suprema Corte y, asimismo, la prohibición absoluta de que los consejeros puedan reelegirse una vez concluido su encargo, conforme al sistema de escalonamiento para sus nombramientos, no cabe razonamiento o argumento alguno para que el Congreso de la Unión modifique esos plazos y ese sistema, aun bajo su percepción de que la extensión del mandato resulta necesaria para finalizar con éxito la instrumentación y se logre con ello cumplir con los objetivos de una reforma muy importante. Para ello se requeriría, necesariamente, de una reforma constitucional oportuna que así lo determinara.

153. Tampoco resulta aplicable al presente caso el argumento para justificar la validez de la reforma para ampliar los mandatos del presidente de la Su-

¹⁰⁵ En la discusión llevada a cabo en la Cámara Revisora (Diputados), lo anterior se expuso por el diputado José Alejandro Zapata Perogordo de la siguiente manera:

"Para ello, nos parece adecuado la ampliación del periodo del cargo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de uno a cuatro años, sin posibilidad de reelección, pues permite una mejor organización, una mejor planeación y máxime que también actúa como presidente del Consejo de la Judicatura y que lo transitorio del cargo puede otorgar la frescura en el relevo."



prema Corte de Justicia de la Nación y de los consejeros de la Judicatura Federal, esgrimido por las Cámaras del Congreso de la Unión en el sentido de que resulta aplicable, por analogía, lo resuelto con motivo de la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, en donde la mayoría de este Tribunal Pleno consideró válida la ampliación del periodo para el que originalmente fueron nombrados algunos Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a que tal ampliación no transgredió el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni los principios constitucionales de independencia judicial, legalidad y seguridad jurídicas, no retroactividad de la ley y división de poderes, entre otros.

154. Se considera que ese precedente no es aplicable al asunto que ahora se resuelve, porque conforme se desprende del criterio mayoritario al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2006,¹⁰⁶ en ese caso, las prórrogas que se analizaron¹⁰⁷ no rebasaban el plazo de nueve años que establecía el artículo 99 de la Constitución General de la República,¹⁰⁸ en

¹⁰⁶ Párrafo 130, página 95, de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2006. El cual, en la parte conducente señala textualmente: "... debe decirse que también son infundados esos argumentos, en virtud de que no hay disposición constitucional expresa en la cual se prevea esa manera específica de diseñar el sistema de escalonamiento para obtener la renovación de dicho tribunal, de lo que se deduce que existe una amplia libertad de configuración normativa para que el legislador secundario establezca el mecanismo que mejor considere conveniente para graduar y distribuir, dentro del plazo máximo de nueve años, la estabilidad sucesiva de los siete Magistrados que lo integran."

Votaron a favor los Ministros: Margarita Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y el presidente Luis María Aguilar Morales. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Norma Lucía Piña Hernández votaron en contra.

¹⁰⁷ En el precedente en mención se cuestionaron y estudiaron las prórrogas realizadas por el legislador secundario, respecto de cuatro Magistrados que ya habían sido electos previamente por el Senado, en los siguientes términos:

"a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023;

"b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024."

¹⁰⁸ **Artículo 99.**

"...

"Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema



relación con la duración en el cargo de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, la litis constitucional analizada en aquella ocasión no versó sobre la posible transgresión por parte del legislador ordinario a algún dispositivo constitucional que previera la duración en el cargo de los referidos Magistrados (que originalmente habían sido designados por el Senado, por un lapso de tres y seis años, y se les extendieron los nombramientos para que ocuparan el cargo por siete y ocho años, respectivamente). Tampoco se transgredió el artículo quinto transitorio¹⁰⁹ del decreto por el que se emitió la reforma constitucional en materia electoral analizada en aquel entonces, pues esa norma lo único que hizo fue delegar al legislador secundario la facultad de regular, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo relativo a la renovación escalonada de la Sala Superior del referido tribunal.¹¹⁰

155. Por otra parte, y atendiendo a la litis planteada en el precedente mencionado, se advierte que la razón toral por la que el Pleno consideró infundados

Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

...

¹⁰⁹ "Artículo quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

¹¹⁰ Cabe señalar que si bien en la sentencia que recayó a la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, se transcribieron los artículos 99 constitucional y quinto transitorio referidos, ello fue solamente para establecer, en el párrafo 138, textualmente lo siguiente: "De los preceptos anteriores de rango constitucional se advierten sendos mandatos categóricos, reiterados y en el mismo sentido, por virtud de los cuales se dejó en manos de la ley secundaria fijar los plazos para la renovación escalonada de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin prever alguna directriz que debiera observarse para la graduación de los periodos respectivos, de modo tal que la determinación de cómo habría de lograrse la incorporación de nuevos Magistrados –y la muy probable innovación de criterios jurídicos al interior de ese órgano jurisdiccional– correspondía valorarla al legislador secundario dentro del ámbito de libertad de configuración normativa que le fue conferida con el único límite de no exceder los plazos máximos de los nombramientos de nueve años."

De ahí que en las sesiones de veinte, veintidós, veintiséis y veintisiete de junio de dos mil diecisiete, en que se falló el precedente en cuestión, no se haya analizado una posible transgresión al plazo de nueve años previsto en el mencionado artículo 99 de la Constitución Federal.



los argumentos de los partidos políticos ahí accionantes, en relación con la modificación de los ciclos del primer escalonamiento de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendió a que, al momento en que fue publicado el decreto de reformas impugnado (tres de noviembre de dos mil dieciséis), aún no estaban vacantes los puestos que deberían de cubrir los nuevos Magistrados y, por tanto, tampoco existía inconveniente constitucional alguno para que se incrementara el periodo de duración de las etapas del escalonamiento.

156. En el entendido de que si bien en el momento en que se emitió el decreto impugnado, los Magistrados a quienes se dirigió la norma ya habían tomado protesta (lo cual ocurrió el veinte de octubre de dos mil dieciséis), lo cierto es que todavía no ejercían funciones, pues en esas fechas todavía continuaban ejerciéndolas los anteriores integrantes de la referida Sala.

157. Así, en el lapso comprendido entre el treinta y uno de octubre y el tres de noviembre de dos mil dieciséis, los Magistrados anteriores aún desempeñarían sus atribuciones de manera ordinaria porque todavía no había vacantes que cubrir.

158. Esta situación tan particular presentada en aquel caso, y que fue la que motivó que la mayoría de este Tribunal Pleno avalara la constitucionalidad de la norma transitoria referida, tampoco se presenta en la presente acción de inconstitucionalidad, pues como ha quedado evidenciado, la norma transitoria que aquí se impugna se refiere a personas que desde antes de que se publicara dicho transitorio ya se encontraban ejerciendo los cargos respectivos.

159. Una vez que ha quedado evidenciada la palmaria transgresión a los postulados contenidos en los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal, y a fin de evitar que en lo futuro, los legisladores emitan normas de contenido similar a la presente, resulta necesario evidenciar la transgresión que el precepto transitorio aquí impugnado representa también respecto de diversos principios reconocidos a nivel constitucional y convencional.

160. **VII.3. Violación a diversos principios y derechos constitucionales.**



161. **VII.3.a. Supremacía constitucional y jerarquía normativa.** Esta Suprema Corte ha considerado que cualquier transgresión a las disposiciones constitucionales, por parte de una norma secundaria, implicará una violación a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, que derivan del artículo 133¹¹¹ de nuestra Constitución, en el entendido que, de acuerdo con diversos precedentes sostenidos por este Alto Tribunal Constitucional,¹¹² el primero de dichos principios connota a la Constitución General como la Norma Fundamental y superior del Estado Mexicano, mientras que conforme al segundo, las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como las Constituciones y las leyes locales –con independencia del régimen que protege a los Estados, previsto en el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno– deberán observar los mandatos expresamente señalados en el Texto Constitucional y, por tanto, no vulnerar el Pacto Federal.

162. Si las leyes o normas generales expedidas por el Congreso de la Unión, las Constituciones locales o las emitidas por las Legislaturas de las entidades federativas resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esos cuerpos normativos secundarios.

163. No pasa inadvertido que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XXXI,¹¹³ denominada en alguno

¹¹¹ "**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."

¹¹² Podemos citar, entre otros, el amparo en revisión 1283/2017, resuelto por la Segunda Sala en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho; los amparos directos 10/2012 y 12/2014, y el amparo directo en revisión 6718/2016, resueltos por la Primera Sala en sesiones de veinticuatro de octubre de dos mil doce, once de marzo de dos mil quince y catorce de junio de dos mil diecisiete.

¹¹³ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."



de los precedentes de esta Suprema Corte como cláusula habilitante,¹¹⁴ faculta al Congreso de la Unión a expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que la citada cláusula habilitante se encuentra limitada a la posibilidad que tiene el Congreso de proveer leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones y las de otros poderes, pero no permite que se legisle sobre materias distintas a las previstas en el artículo 73 constitucional o aquellas que no estando señaladas en ese artículo se encuentran previstas en otros de la propia Constitución.¹¹⁵

164. De ahí que se pueda afirmar que la facultad establecida en el artículo 73, fracción XXXI, constitucional no autoriza que el Congreso modifique y mucho menos contraríe los principios, competencias (atribuciones) y reglas previstas en la Ley Suprema para los otros poderes, sino únicamente lo habilita para expedir la legislación que resulte necesaria para instrumentar las facultades concedidas expresamente en el propio Texto Constitucional a cada uno de los poderes.

165. En el presente caso, la contravención que ya quedó evidenciada a los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal, afecta los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, pues tal como se vio en el apartado VII.1.b. de esta resolución, en tales preceptos constitucionales se prevén reglas claras que, al estar establecidas directamente en la Norma Fundamental y no existir otra norma de la misma jerarquía o alguna cláusula habilitante que permita su modificación por parte de algún poder o ente ajeno al Poder Constituyente, forman un núcleo duro que no puede ser variado y que, por tanto, no es disponible para el legislador secundario, en este caso, para el Congreso de la Unión.

¹¹⁴ Ver la resolución emitida con motivo de la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 –en las que se impugnó la Ley de Seguridad Interior–, falladas en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de nueve votos respecto del considerando noveno.

¹¹⁵ Ver el asunto citado en el pie de página anterior, en lo relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "Cuestionamientos a la Ley de Seguridad Interior en su Integridad", en su tema A.1. "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior.



166. No obsta a lo anterior que en marzo del presente año (dos mil veintinueve) se haya aprobado y publicado un conjunto de reformas constitucionales que inciden directamente en el Poder Judicial de la Federación, ya que esas reformas no tuvieron como motivo, en forma alguna, modificar el contenido de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal; tampoco se advierte que se haya establecido en alguna disposición transitoria de ese conjunto de reformas constitucionales, alguna autorización para que el Poder Legislativo Federal pudiera modificar los plazos por los que fueron elegidos los funcionarios anteriormente referidos.

167. Por lo que no existe base constitucional expresa ni cláusula habilitante alguna que pudiera justificar el actuar del legislador al expedir la norma transitoria en cuestión.

168. **VII.3.b. División de poderes.** Por otra parte, este Tribunal Pleno ha considerado que de acuerdo con el principio de división de poderes previsto en el artículo 49¹¹⁶ del mismo ordenamiento fundamental, para que un órgano del Estado Mexicano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, pues si bien es cierto que la división funcional que establece dicho precepto –en Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial– no opera de manera rígida, sino flexible –en tanto se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de Derecho–, lo cierto es que esa flexibilidad sólo significa que entre los distintos poderes y órganos de

¹¹⁶ "Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."



gobierno (incluidos los autónomos) existe una colaboración y coordinación, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna.¹¹⁷

169. Asimismo, se ha establecido que para evitar la vulneración al principio de división de poderes, existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.¹¹⁸

170. Por lo que si un Poder del Estado Mexicano intenta modificar o atribuirse facultades que de acuerdo con la Constitución corresponden a otro Poder, ello sin duda afectaría el principio de división de poderes.

¹¹⁷ Ver jurisprudencia P./J. 78/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540, Novena Época, con el número de registro digital: 166964, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."

¹¹⁸ Ver la jurisprudencia P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, Novena Época, con número de registro digital: 180648, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



171. En el caso, las violaciones a los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mencionadas en el apartado VII.1.b. de este fallo, es de las más graves afectaciones al principio de división de poderes, ya que a través del mencionado artículo transitorio el Congreso de la Unión pretende imponer al interior del Poder Judicial de la Federación que quienes hoy ocupan los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de consejeros de la Judicatura Federal, los mantengan por dos años más de los que originalmente les fueron señalados, pasando por alto que la designación de tales funcionarios no le compete al órgano legislativo, en tanto que la elección tanto del presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, como de tres de los consejeros que integran dicho Consejo, de acuerdo con lo establecido, respectivamente, en los citados artículos 97 y 100 de la Ley Fundamental, es una facultad que corresponde única y exclusivamente al Pleno de la Suprema Corte.

172. Por lo que hace a los tres restantes consejeros, las designaciones corresponden: dos al Senado de la República y una al presidente de la República. No debe perderse de vista que al haber rendido la protesta constitucional y al incorporarse al Consejo de la Judicatura Federal, los consejeros lo hacen bajo los principios de autonomía e independencia judicial que establece la Constitución, desprendiéndose, por tanto, de cualquier vínculo de jerarquía o mando con los Poderes de la Unión que los designaron. En ese momento quedan sujetos al régimen constitucional y legal que rige al Poder Judicial de la Federación y a sus integrantes.

173. Por tanto, si el Congreso de la Unión pretende imponer al Poder Judicial de la Federación una prórroga que modifica, sin soporte constitucional alguno, la duración del Ministro presidente y de todos los consejeros de la Judicatura Federal, resulta evidente que tal prórroga atenta contra el principio de división de poderes, tal como lo indicaron los accionantes.

174. **VII.3.c. Autonomía e independencia judicial.** Respecto de los principios de independencia judicial y autonomía, debe decirse que este Tribunal



Pleno, al resolver las controversias constitucionales 165/2018 y 99/2016,¹¹⁹ dejó establecido que el primero de esos principios se compone de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial, que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo.

175. En el primero de los precedentes invocados en el párrafo anterior, también se reconoció que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como para el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios sustantivos de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial. Situación que conllevaba que la legislación que regula a los Jueces y tribunales debe cumplir con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, con aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas, pues de lo contrario, se afectaría gravemente el principio de división de poderes.

176. Cabe señalar que si bien el análisis de los principios de independencia judicial y autonomía realizado en esos precedentes se hizo bajo el enfoque de las violaciones planteadas por Poderes Judiciales Locales (Michoacán y Jalisco, respectivamente), lo cierto es que las consideraciones que aquí se retoman resultan aplicables también para el Poder Judicial de la Federación, por analogía y mayoría de razón, en tanto que éstas se realizaron a partir de lo que disponen el artículo 17 constitucional y diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que resultan aplicables a los Poderes Judiciales en general. Además de que en la controversia constitucional 165/2018 se dijo explícitamente que las consideraciones (que ahora se retoman) regían tanto para los Poderes Judiciales Locales como para el federal.

177. De tales precedentes podemos derivar que todas las reglas establecidas en la Constitución relativas a la designación, nombramiento y duración de los cargos de los funcionarios judiciales, y en especial de los de más alto rango

¹¹⁹ Falladas en sesiones de veintitrés de junio de dos mil veinte y veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.



o jerarquía, constituyen un núcleo duro que no puede ser modificado por ningún poder en normas secundarias o actos contradictorios con lo que señala la Ley Fundamental, pues de hacerlo, se atentaría también contra los referidos principios de autonomía e independencia judicial.

178. El Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 35/2000,¹²⁰ consideró que si una norma o acto violenta una de las garantías que componen la independencia judicial, deberá entenderse que también se estará transgrediendo el ámbito competencial del Poder Judicial al no respetarse justamente el principio de división de poderes.¹²¹

179. Con base en ello, podemos decir que las reglas establecidas en los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal, al referirse a la elección y periodo de duración del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, así como a la conformación, designación y periodo de los consejeros de la Judicatura Federal –que son quienes integran el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, forman parte de las garantías judiciales relacionadas con este poder y sus integrantes.

180. Si el Congreso de la Unión, a través del artículo décimo tercero transitorio impugnado, transgredió las reglas contenidas en los mencionados preceptos constitucionales, debe concluirse que tal violación también atenta contra los principios de autonomía e independencia judicial, pues incide directamente en la conformación de los órganos cúpula del Poder Judicial de la Federación y en los periodos de duración en el cargo de quienes ocupan los de mayor jerarquía dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (el presidente) y del Consejo de la Judicatura Federal (el presidente y los consejeros).

181. **VII.4. Conclusiones.** En atención a las consideraciones expuestas, deben calificarse como fundados los conceptos de invalidez planteados por los

¹²⁰ De la sentencia emitida en ese asunto derivó la jurisprudencia P./J. 80/2004, citada con anterioridad.

¹²¹ Esa afectación, como ya antes se señaló, dependiendo de su grado, podrá ser de intromisión, dependencia o subordinación, siendo esta última la más grave de las violaciones al principio de división de poderes.



accionantes, que fueron analizados en este considerando, y, en consecuencia, determinar que el artículo décimo tercero transitorio del *"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles"*, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, es inconstitucional al transgredir las normas y principios constitucionales, que a continuación se señalan:

- De forma directa se viola palmariamente el texto expreso y claro de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, establecidos en el artículo 133 de la Constitución Federal;
- El principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Norma Fundamental; y,
- Los principios de autonomía e independencia judicial.

182. Consecuentemente, dado lo fundado de los conceptos de invalidez planteados por los accionantes que se han estudiado, es innecesario atender a los demás argumentos encaminados a demostrar la falta de conformidad del artículo transitorio impugnado con el texto expreso y claro de los artículos de la Constitución, 97, párrafo quinto, y el 100, también en su párrafo quinto, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.",¹²² aplicada por analogía y mayoría de razón al presente caso.

¹²² El texto de la jurisprudencia dice: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se



183. Máxime que las restantes violaciones de fondo planteadas por los accionantes se refieren a la inseguridad jurídica que generó el artículo décimo tercero transitorio al no existir certeza respecto de la fecha en que concluirán su encargo los funcionarios a quienes se refiere esa norma, así como a la supuesta afectación que tal dispositivo causó en los demás Ministros que integran este Tribunal Pleno, y en los demás órganos encargados de la elección de los próximos consejeros de la Judicatura Federal, provocando con ello la violación a los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de la ley y prohibición de leyes privativas.

184. Debe señalarse que si bien la antinomia existente entre el citado transitorio décimo tercero y los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal, pudo haber generado cierta confusión (en cuanto al periodo que efectivamente ocuparán quienes actualmente ocupan los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de consejeros de la Judicatura Federal), lo cierto es que al haber quedado evidenciada la inconstitucionalidad del citado precepto transitorio, por las razones antes referidas, y declararse la invalidez de la norma transitoria cuestionada, esa confusión dejará de existir. Por tanto, resulta innecesario hacer mayor pronunciamiento en relación con los argumentos planteados por los accionantes en ese sentido.

185. OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,¹²³ en relación con el 73, de la ley reglamentaria de la materia,¹²⁴ esta Suprema Corte considera que, al haber quedado acreditada la flagrante antinomia del artículo transitorio décimo tercero del decreto de reformas

cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, número de registro digital: 181398).

¹²³ "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

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

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

¹²⁴ "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, frente al texto expreso de los artículos 97, quinto párrafo y 100, quinto párrafo, constitucionales, conforme con lo que ya ha sido analizado en extenso en esta resolución, lo procedente es declarar la invalidez del referido precepto transitorio y, en consecuencia, una vez que concluyan los plazos por los cuales fueron designados originalmente los funcionarios que actualmente ocupan los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consejeros de la Judicatura Federal, deberán dejar esos cargos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos constitucionales antes señalados, según el plazo determinado originalmente al momento de sus respectivos nombramientos.

186. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Poder Legislativo Federal (por medio de las Cámaras de Senadores y de Diputados del H. Congreso de la Unión) y al titular del Poder Ejecutivo Federal.

187. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo transitorio décimo tercero del *"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos a las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, así como al titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos precisados en los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Notifíquese; haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con un añadido en la precisión de normas impugnadas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio en el considerando de causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra de los párrafos del veintidós al veintiséis, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del ciento dieciséis al ciento dieciocho, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", publicado en el Diario Oficial



de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de los párrafos del ciento cincuenta y tres al cinco cincuenta y siete, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán únicamente por el principio de supremacía constitucional y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de los párrafos ciento cincuenta y tres y ciento cincuenta y cuatro y de las modificaciones aceptadas, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio décimo tercero del *"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que los funcionarios que actualmente ocupan los cargos de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consejeras y consejeros de la Judicatura Federal deberán dejarlos de acuerdo con los artículos 97, párrafo quinto y 100,



párrafo quinto, constitucionales, según el plazo determinado originalmente al momento de sus respectivos nombramientos y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a las Cámaras de Senadores y de diputados del Congreso de la Unión, así como al titular del Poder Ejecutivo Federal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos particular y concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Resolución del Tribunal Pleno. Por unanimidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo transitorio décimo tercero del "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*;



se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles".

Ese artículo de la ley secundaria extendía el periodo constitucional para el que fueron electas las personas que en el momento de su entrada en vigor fungían como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consejeros del Consejo de la Judicatura Federal.

El Pleno consideró que esa norma violaba, entre otros, los principios de supremacía constitucional, división de poderes e independencia judicial, previstos en los artículos 17, 49 y 133 constitucionales.

Comparto, en general, la conclusión de la sentencia por lo que hace a la invalidez del artículo transitorio décimo tercero, pero no todas las consideraciones.

Específicamente, no comparto la consideración sexta de la sentencia en que se estimaron intrascendentes las violaciones al procedimiento legislativo cometidas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, pues, a mi juicio, dichas violaciones sí trascendieron a la calidad democrática de la deliberación parlamentaria y son suficientes para invalidar la norma impugnada.

En relación con el estudio de fondo, expresado en la consideración séptima, lo comparto en general, pero me gustaría abundar en las razones que sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Por estos motivos, me permito expresar las razones de mi disenso en los siguientes votos particular y concurrente.

I. Voto particular

En la consideración sexta de la sentencia se analizaron las violaciones al procedimiento legislativo que hicieron valer los accionantes, integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, violaciones que la mayoría de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimaron fundadas pero insuficientes para invalidar la norma impugnada.



Disiento respetuosamente de esa apreciación, pues, desde mi perspectiva, dichas violaciones sí trascendieron a la calidad democrática de la deliberación parlamentaria y son suficientes para invalidar la norma impugnada, por las razones siguientes:

El parámetro para valorar la trascendencia de las violaciones al proceso legislativo está vinculado con el valor de la democracia deliberativa. En efecto, una ley avalada por una amplia mayoría de un Congreso elegido democráticamente, respetando las normas de una deliberación democrática, está revestida de una fuerte presunción de constitucionalidad. En este escenario, hay razones para que los tribunales constitucionales sean deferentes con el legislador, lo que se traduce en que sólo ante razones de peso considerable debe declararse su inconstitucionalidad.

En estas condiciones, para invalidar un ordenamiento por violaciones al procedimiento legislativo, es imperativo cerciorarse de que se trata de violaciones que realmente hayan trascendido a los principios que dotan de valor a las decisiones democráticas.

El Tribunal Pleno ha sostenido en distintos precedentes el criterio consistente en que no cualquier violación del procedimiento legislativo tiene el potencial de invalidar la totalidad de la ley, sino sólo aquellas que trasciendan a su calidad democrática porque lesionen el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como las que desconozcan el principio de deliberación democrática, es decir, las que afecten a las condiciones para que pueda desarrollarse una genuina deliberación política.

En efecto, una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, como cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación o como cuando se delibera sin contar con la información relevante y/o sin el tiempo adecuado para analizarla.

Lo anterior tiene sentido si se parte de los fundamentos del proceso democrático, es decir, de las razones por las cuales se estima que el método de decisión democrática es valioso frente a otros métodos de decisión política. Lo que dota de valor al método democrático es que intenta reproducir las condiciones de una deliberación racional informal, pero superando sus inconvenientes operativos, como la ausencia de límites temporales para tomar una decisión, la exigencia de que participen todos los afectados o la exigencia de unanimidad.



Así, el método de deliberación racional informal es valioso porque tiene un valor epistémico, es decir, parte del supuesto de que si todos los afectados por la decisión a tomar participan en un debate con acceso a toda la información relevante, en el que respeten reglas de racionalidad deliberativa y adopten un punto de vista imparcial, el consenso resultante será con mayor probabilidad correcto.

La deliberación democrática pretende reproducir las reglas que dotan de valor epistémico a la deliberación racional informal pero superando sus inconvenientes operativos, a través de la imposición de límites de tiempo para debatir y decidir, mediante la adopción del método de representación por la imposibilidad de que participen directamente todos los afectados sin una merma significativa de su autonomía, y recurriendo a la regla de la mayoría para evitar los inconvenientes prácticos de la regla de la unanimidad.

En este sentido, las violaciones al procedimiento legislativo que deben estimarse trascendentes son, exclusivamente, aquellas que impacten significativamente en las condiciones que dotan de valor epistémico al método democrático, es decir, las que excluyan de la deliberación a fuerzas políticamente representativas (convocatoria y votación), o las que afecten las condiciones para poder deliberar racionalmente como son, entre otras, el acceso oportuno a la información relevante, como cuando se somete a discusión una propuesta de ley cuyo contenido se ignora o no se ha tenido el tiempo suficiente para analizarla.

El resto de las violaciones al procedimiento, en la medida en que no afecten a estos principios, no deben considerarse invalidantes por razones de economía.

En el caso, la sentencia pone de manifiesto que se cometieron violaciones a las reglas del procedimiento legislativo, tanto en la Cámara de Origen como en la revisora, que afectan al conocimiento oportuno de la información relevante para deliberar respecto de la propuesta de adición del transitorio impugnado, en el Senado, y del dictamen de la minuta, en la Cámara de Diputados. No obstante, las desestima por distintas razones.

Yo comparto la existencia de esas violaciones, pero no la valoración de su trascendencia.

En mi opinión, esas violaciones, consideradas en su conjunto y a la luz de la trascendencia del transitorio (que viola uno de los fundamentos de la democracia constitucional y contenido de un derecho humano, como lo es la independencia del Poder Judicial) son trascendentes, como explicaré enseguida.



En la Cámara de Origen (Senado) se violaron las reglas que exigen el registro y publicidad previa a la sesión plenaria de las reservas o adiciones que se someterán a discusión, pues la reserva se planteó hasta que se abrió la discusión en lo particular del dictamen, directamente ante el Pleno, quien la admitió a discusión en votación económica, y no habiendo oradores, se aprobó en votación económica. Este proceder viola los artículos 87, 201 y 202 del Reglamento del Senado de la República, y el Acuerdo que emitió la Cámara "... *para la implementación de sesiones a distancia con el carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2*".

Por lo que hace a la Cámara Revisora, Diputados, la violación consistió en que el dictamen se aprobó en comisiones y sometió a la consideración del Pleno cuatro minutos después, con dispensa de trámites por urgencia (sin justificar los motivos) y no se admitieron a discusión las mociones suspensivas ni las reservas, por votación mayoritaria en perjuicio de las minorías que alegaban desconocer el dictamen, lo que no sólo viola las reglas de oportunidad y publicidad que se mencionarán enseguida, sino, considerando la envergadura del tema (la reforma judicial y el transitorio que atenta contra la independencia de uno de los Poderes del Estado), deben considerarse violaciones (en conjunto con la violación cometida en la Cámara de Origen) invalidantes.

En efecto, el veintidós de abril de dos mil veintiuno, la comisión emitió el dictamen de la minuta con proyecto de decreto y se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y remitió vía correo electrónico a los diputados, a las diez horas con veintiséis minutos del mismo día, para ser discutido esa misma fecha, a las diez horas con treinta minutos, sólo cuatro minutos después.

En esa sesión del Pleno se solicitó autorización para discutir y votar el dictamen de inmediato con dispensa de trámites por supuesta urgencia, sin justificar los motivos, lo que se aprobó en votación económica.

Se presentaron dos mociones suspensivas por diputados de oposición por desconocimiento del dictamen y falta de tiempo para estudiarlo, cuya discusión fue rechazada en votación económica, lo mismo que la discusión de las reservas. Es decir, la mayoría de la asamblea ni siquiera admitió a discusión esas mociones y reservas en lo particular, continuó con la discusión y aprobó el dictamen.

Este proceder, contrario a lo que afirma la sentencia, no es violatorio de los artículos 150, numeral 1, fracción II y 177, fracción III, del Reglamento de la Cámara



de Diputados (que se refieren al proceso ante comisiones), pero sí del diverso 97 del mismo y del criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a que la dispensa de trámites tiene que motivarse y justificarse en razones públicas.

La interpretación sistemática del artículo 97 indica que: una minuta aprobada en comisiones debe hacerse del conocimiento de los diputados de inmediato, dentro de las veinticuatro horas desde su aprobación, y que no podrá discutirse en Pleno si no se publica con una anticipación de al menos, las veintidós horas del día anterior: esto es, que los diputados deben conocer el dictamen de la minuta al menos el día antes de su discusión, lo que no sucedió en el caso, pues sólo cuatro minutos antes de su discusión en Pleno se aprobó la minuta en comisión, se publicó y repartió prácticamente en el mismo momento de su discusión.

Además, las mociones suspensivas (por desconocimiento del dictamen) y las reservas de artículos en particular (incluido el impugnado), ni siquiera fueron admitidas por la asamblea a discusión, haciendo uso de su mayoría.

Las anteriores violaciones, tanto en la Cámara de Origen como en la revisora, considerando la naturaleza del tema a discusión, en mi opinión son suficientes para invalidar todo el proceso legislativo.

En efecto, aunado a la violación cometida en origen, ante la Cámara de Diputados el dictamen no se hizo del conocimiento de los diputados antes de la discusión ni se motivó la urgencia para dispensar trámites, lo que es contrario a las normas del Reglamento y al criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; y las mociones suspensivas y reservas de artículos en particular formuladas por la oposición ni siquiera se admitieron a discusión, pues la mayoría parlamentaria se negó, lo que aunado a la envergadura del tema (la reforma judicial y el transitorio violatorio de la independencia del Poder Judicial), y a la violación cometida en el Senado, debe considerarse invalidante.

Mi votación en este punto, además, es congruente con el criterio que he sostenido en casos semejantes, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, en la que el Tribunal Pleno, por unanimidad, declaró la invalidez de normas derivadas de un procedimiento legislativo en el que se cometieron las mismas violaciones advertidas en este caso.

Por tanto, considero que en este caso las violaciones advertidas en la sentencia sí trascendieron a la calidad democrática de la deliberación y debieron considerarse suficientes para invalidar la norma impugnada.



II. Voto concurrente

En relación con la séptima consideración, relativa al estudio de fondo, la comparto en general, pero me permito añadir algunas precisiones respecto de las razones por las que considero que la norma impugnada es inconstitucional.

Coincido en que la norma impugnada viola el principio de independencia judicial y una de sus garantías institucionales y, en consecuencia, la división de poderes, previstas en los artículos 17, 49, 97, párrafo quinto, y 100, párrafo quinto, de la Constitución, por lo siguiente:

Respecto del principio de independencia judicial, deben distinguirse varios aspectos:

- a) Como derecho humano de las personas, es decir, el derecho a contar con un tribunal independiente, que resuelva los reclamos con base en el derecho democráticamente aprobado previamente, y sólo movido por las razones del mismo;
- b) El deber de los Jueces de ser independientes, esto es, de resolver sólo con base y motivados, exclusivamente, por el derecho;
- c) Y las garantías institucionales para hacer efectivo ese derecho, entre otras, un procedimiento de selección adecuado, remuneración adecuada e irreductible, gobierno de los Jueces, tribunal competente y predeterminado por la ley, y las garantías de estabilidad, entre las que destacan, la inamovilidad en el cargo (salvo faltas graves debidamente acreditadas en un procedimiento que respete el debido proceso y el recurso efectivo) y *la duración del cargo durante un periodo predeterminado por la ley, sea vitalicio o un periodo fijo y suficientemente largo.*

El principio de independencia judicial, visto como la garantía del derecho humano respectivo, es un principio esencial de una democracia constitucional, como se ha sostenido al menos desde la Ilustración y se ha reflejado en distintas declaraciones de derechos, desde la Revolución Francesa de 1789¹ hasta la

¹ "16. Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución."



actualidad, así como en distintos instrumentos internacionales² y en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.³

Por esta razón, tanto la doctrina como los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido que una violación a las garantías de la independencia judicial entraña también, por lo general, una violación al principio de división de poderes, pues implica que otro poder, en este caso el legislativo, irrumpe en uno de los aspectos esenciales, constitutivos, del Poder Judicial en una democracia constitucional.

En nuestra Constitución, el principio de independencia judicial está previsto expresamente en su artículo 17. Este principio también está recogido en distintos tratados internacionales suscritos por México, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, visto como derecho humano y como un deber de los Jueces, el principio de independencia tiene un aspecto subjetivo y otro objetivo: protege tanto la legalidad de la decisión (aspecto subjetivo) como la credibilidad de las razones por las que se tomó (aspecto objetivo), de influencias provenientes del sistema social, como las presiones provenientes de otros poderes del Estado.

Lo anterior, tratando de incidir en los motivos que pueden llevar a las personas a desviarse de la legalidad y/o generar sospecha al respecto. De aquí el régimen de impedimentos de los Jueces que no tiene como finalidad sólo ni principalmente evitar que éstos se desvíen de la legalidad en sus decisiones, sino, sobre todo, proteger la credibilidad de sus decisiones y con ello la legitimidad del Poder Judicial, es decir, que sean socialmente percibidas no sólo como legales, sino también, como tomadas por los motivos correctos: el res-

² Entre otros, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Casos: Tribunal Constitucional Vs. Perú; Colindres Schonenberg Vs. El Salvador; Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. De la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el "Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas", o el documento "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas". Y del Consejo de Derechos Humanos (ONU): el informe del Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados (A/HRC/11/41 de 24 de marzo de 2009).

³ Véanse, entre otros: controversias constitucionales 35/2000, 99/2016, 165/2018, 207/2017 o las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y acumulada 104/2016.



peto al derecho mismo y no por motivos ajenos a éste. En esto reside gran parte de la legitimidad del Poder Judicial y de su capacidad para garantizar efectivamente los derechos humanos y el Estado de derecho.

En este sentido, un Juez independiente es el que resiste las presiones provenientes del sistema social (políticas, económicas, etcétera) y toma sus decisiones basado exclusivamente en las razones suministradas por el derecho, motivado por respeto al derecho mismo, lo que además es percibido públicamente como tal.

Por esta razón, incluso cuando la decisión es legal, se viola el principio de independencia *si se toma en un contexto en que la credibilidad social de la decisión está en duda*, es decir, cuando la decisión es percibida como motivada por cuestiones ajenas al derecho o existe duda de qué motivó la misma, como cuando se percibe como tomada con la finalidad de complacer al poder político o de evitar una represalia.

Ahora bien, en el caso, la violación al principio de independencia es flagrante, puesto que la ampliación por parte del Legislativo de la duración del cargo de la persona que funge como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las personas que en ese momento fungían como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, viola directamente una garantía de la independencia judicial, como lo es la relativa a la duración predeterminada del cargo en la ley, garantía que tiene como finalidad, evidentemente, neutralizar las presiones provenientes del sistema político: ya sean premiales (extender el cargo a los Magistrados cuyas decisiones agraden a otro poder) ya sean punitivas (dar por terminado el cargo anticipadamente a los Magistrados que tomen decisiones incómodas).

En efecto, la norma impugnada daña absolutamente el aspecto objetivo de la independencia, socavando la credibilidad de las decisiones que tomen el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, pues la sociedad podrá preguntarse, con razón, ¿a cambio de qué se les dio el privilegio de extender su mandato más allá de lo que establece la Constitución? Lo que adquiere mayor gravedad, si cabe, considerando la gran responsabilidad que tienen esos funcionarios del Poder Judicial de la Federación, pues la Constitución les encomienda, entre otras cosas, el deber de resguardar la independencia de los Jueces así como la administración, vigilancia y disciplina de este Poder del Estado.

La norma impugnada, en definitiva, atenta contra la independencia judicial, pues admitir la posibilidad de que otro Poder del Estado, a discreción, extienda o



recorte la duración de los cargos de los Jueces, genera un contexto de duda acerca de la credibilidad de sus decisiones, lo que lesiona gravemente a la legitimidad del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, la violación al principio de división de poderes es clara, pues la ley secundaria impugnada pretende alterar los plazos, la prohibición de reelección, los procedimientos y las competencias de los órganos facultados constitucionalmente para elegir al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, ya que el nombramiento del primero corresponde, según el artículo 97, quinto párrafo, de la Constitución, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tiene prohibido reelegirse para un periodo inmediato, y el de los consejeros, corresponde según el artículo 100, quinto párrafo, constitucional, al Senado de la República con intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Ejecutivo Federal, y tienen prohibido reelegirse.

En este sentido, es claro que la Constitución no da al Congreso de la Unión intervención alguna en los procedimientos para elegir al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, facultad que confiere a otros órganos del Estado, ni mucho menos para extender la duración de sus cargos que está explícitamente delimitada en la Constitución misma, junto con la prohibición de reelección.

Aunado a que el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar por sí mismo la Constitución a través de la ley secundaria, pues sólo el Poder Constituyente Permanente, y no el Legislativo ordinario, puede reformar la Constitución en términos de su artículo 135. Pero incluso si la tuviera, la finalidad establecida en la norma, que es extender el mandato de personas determinadas para implementar la reforma constitucional, porque, supuestamente, sólo ellas pueden conducirla a buen puerto, es definitivamente incompatible con los principios de una democracia constitucional, en la que la preeminencia la tienen las leyes y las instituciones democráticas, pero no las personas, es decir, la implementación de las reformas no necesita de personas determinadas sino de leyes eficaces y de instituciones sólidas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del décimo tercero transitorio del "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", publicado el siete de junio del dos mil veintiuno.

Lo anterior, al considerar que la referida porción transitoria vulnera los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución Federal, así como los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, división de poderes, autonomía e independencia judicial. Si bien comparto el sentido de la resolución, no comparto algunas consideraciones del proyecto y especialmente, la metodología de estudio.

En primer lugar, considero que, metodológicamente, para concluir la inconstitucionalidad del transitorio cuestionado, habría sido suficiente privilegiar el estudio de las violaciones a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, fusionando los apartados VII.3.a y VII.3.b. En ese alcance, sería innecesario estudiar las restantes temáticas planteadas en los conceptos de invalidez.

Por otro lado, considero importante destacar que, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad 99/2016, que versó sobre una problemática afín al nombramiento de Magistrados Electorales, en el presente asunto nos encontramos en una situación en la que una *norma secundaria*, reta frontalmente al Texto Constitucional, variando el sentido y alcance de normas expresas contenidas en la Ley Suprema.

Así, aunque ambos asuntos podrían presentar algunas similitudes, estamos ante casos diametralmente distintos; porque aquí, la Carta Magna contiene previsiones expresas para la duración del encargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para la duración de la encomienda de los



consejeros de la Judicatura, lo que desatiende de manera evidente el décimo tercer transitorio aquí impugnado.

Especialmente, en el caso de la presidencia del Alto Tribunal, su elección, conforme al Texto Constitucional, no corresponde a los integrantes de otro poder, sino a los propios integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en tanto que la duración de su encomienda está también claramente fijada por la Ley Fundamental.

Aceptar lo contrario, es permitir que un poder distinto, en una ley secundaria, altere lo que expresamente la Constitución mandata, interfiriendo en el propio orden interno del Máximo Tribunal, provocándose con ello una grave afrenta al orden constitucional y a la democracia.

La acción de inconstitucionalidad 99/2016 no presentaba estos matices, lo que justificó que, en ese caso, el fallo respondiera a las particularidades del asunto.

Por las razones expresadas, comparto el sentido del fallo; y, en general, sus consideraciones, sólo con las puntualizaciones materia del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021.

En sesión celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, **reconoció la validez del procedimiento legislativo** por el que se emitió el decreto de expedición y reformas de diversas normas relacionadas con el Poder Judicial de la Federación, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, y **declaró la invalidez del artículo décimo tercero transitorio de dicho decreto**,¹

¹ "Décimo tercero. Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamen-



por el que se amplió el periodo para el que fue elegido el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para el que fueron designados los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

En la sesión plenaria en la que se aprobó esta acción de inconstitucionalidad **voté a favor de declarar la invalidez del artículo décimo tercero transitorio, pero en contra de reconocer la validez del procedimiento legislativo** por el que se emitió esa norma de tránsito, pues como lo expresé en la sesión, considero que existieron vicios en el procedimiento legislativo que tuvieron el potencial suficiente para que se declarara la invalidez, exclusivamente, del artículo transitorio impugnado.

A continuación, me permito expresar las razones por las que voté en contra de reconocer la validez del procedimiento legislativo y las razones adicionales por las que coincidí con el Pleno en declarar la invalidez del artículo décimo tercero transitorio del decreto por el que se expidieron y reformaron diversas normas en materia del Poder Judicial de la Federación.

1. Estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo (considerando sexto).

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez hechos valer por las minorías parlamentarias accionantes en contra del decreto por el que se expidieron y reformaron diversas normas en materia del Poder Judicial de la Federación, por existir vicios en el procedimiento legislativo.

En términos generales, el Tribunal Pleno determinó que el procedimiento legislativo es constitucionalmente válido, ya que es respetuoso del derecho de partici-

tarias a las que se refiere el presente decreto, la persona que a su entrada en vigor ocupe la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17 de noviembre de 2026; las consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026."



pación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, y porque este procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación.

Respetuosamente no comparto la conclusión a la que llegó el Tribunal Pleno en este punto, pues desde mi perspectiva, **la aprobación del artículo décimo tercero transitorio presentó algunos vicios que tienen el potencial suficiente para sostener que no existió un adecuado proceso deliberativo** en el que se respetaran los derechos de las minorías parlamentarias de discutir y votar una iniciativa de reforma legal, en igualdad de condiciones y con el tiempo suficiente para estudiar su contenido.

En diversos precedentes he votado a favor de declarar la invalidez de los decretos legislativos que han sido emitidos sin mediar los requisitos básicos que deben imperar en un órgano parlamentario, como lo es contar con las garantías suficientes para asegurar que existió un procedimiento deliberativo en el que los integrantes del Poder Legislativo hubieran tenido la oportunidad de conocer, estudiar y discutir la iniciativa presentada.

Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015,² voté en contra del criterio mayoritario y sostuve que debía invalidarse un decreto que fue emitido en un procedimiento en el que se aprobó la dispensa de trámites legislativos sin motivar las razones que llevaran a considerar la urgencia del asunto.

En ese precedente, se puso a consideración del Pleno del Congreso de Baja California la solicitud de dispensa del dictamen que dio lugar a parte de la reforma constitucional combatida, sin expresar argumento alguno que sustentara la condición de urgencia, lo que era necesario para justificar la procedencia de la dispensa.

En aquel caso, estuve en contra del criterio mayoritario, porque para mí, el hecho de que se tratara de una reforma en materia electoral y que se corriera el riesgo de invadir el periodo de veda legislativa previsto en el artículo 105

² Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, resuelta por el Pleno el 3 de septiembre de 2015, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra y por la invalidez de todo el decreto impugnado por vicios en el procedimiento legislativo.



constitucional (prohibición de realizar modificaciones sustanciales en el marco jurídico electoral noventa días antes del inicio del proceso electivo) no podía servir de justificación para validar una afectación a la deliberación democrática que debe prevalecer en todo órgano legislativo, pues el principio de certeza debe armonizarse con los demás principios y valores constitucionales, entre ellos, que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas.

Del mismo modo, recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2018³ yo estuve de acuerdo con la posición mayoritaria de este Pleno y por la invalidez del decreto por el que se emitió la Ley de Juicio Político y la Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

En ese precedente, el Pleno declaró la invalidez del procedimiento legislativo, porque el dictamen de la iniciativa de ley se agregó al orden del día en la misma sesión en la que fue aprobado sin que mediara discusión alguna. En consecuencia, en esa ocasión sostuvimos que el actuar del Congreso Local impidió llevar a cabo un proceso deliberativo y no existió un motivo suficiente que justificara la urgencia de realizar la dispensa de los trámites parlamentarios.

Igualmente, en la acción de inconstitucionalidad 128/2020⁴ y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020 (y aunque no se alcanzó la votación calificada para declarar la invalidez del procedimiento legislativo) voté a favor de la invalidez total del decreto por el que se reformaron diversas normas de la Constitución del Estado de Baja California y de su Ley Electoral, precisamente, por existir este tipo de vicios procedimentales que impiden la deliberación democrática necesaria en un Estado constitucional.

³ Acción de inconstitucionalidad 43/2018, resuelta por el Pleno el 27 de julio de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Aguilar Morales a favor de la invalidez del decreto por el que se emitió la Ley de Juicio Político y la Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua. Votaron en contra y por la validez la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020, resueltas por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales a favor de la invalidez del Decreto 52 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de la Ley Electoral local y de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes. Votaron en contra y por la validez los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Zaldívar Lelo de Larrea.



En aquel asunto, manifesté que "*conforme a la propia normatividad interna y (desde luego) con los principios de deliberación democrática, no se justifica de ninguna manera esta [urgencia para dispensar los trámites parlamentarios], pues esta condición en la que no se respetaron los tiempos suficientes para una deliberación y análisis correcto. Yo, en ese sentido, estaría de acuerdo con la invalidez total del decreto*".

Ahora bien, **en esta ocasión se presenta una cuestión similar, pues no se cumplió puntualmente con las normas del Reglamento del Senado de la República que regulan la discusión para la presentación de adiciones al texto normativo de un dictamen.**

En efecto, de conformidad con los trabajos legislativos, en particular, del Diario de Debates del Senado de la República (páginas 896 a 907), se advierte que en la sesión ordinaria celebrada en la Cámara el quince de abril de dos mil veintiuno, al haber concluido la discusión y la votación del proyecto de decreto y su correspondiente parte de consideraciones, se continuó con la discusión en lo general de los artículos que integran su régimen transitorio. La secretaria dio lectura a la propuesta de adición de un artículo décimo tercero transitorio y se consultó, en votación económica, si se admitía a discusión, determinándose que sí.

Posteriormente, el presidente de la Mesa Directiva sometió a discusión la propuesta de adición y, al no haber oradores, en votación económica se aprobó. Luego, el presidente del Senado precisó que se adicionaba un artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto y que la votación del régimen transitorio sería con dicha adición.

La secretaria abrió el sistema electrónico (para que pudieran votar quienes contaran con el dispositivo para operación a distancia), realizó el pase de lista y tomó votación, informando que se emitieron 109 votos en total, 80 a favor, 25 en contra y 4 abstenciones.

A partir de lo relatado, reiterando los precedentes que he mencionado, **me parece que en este caso existen vicios en el procedimiento legislativo que son suficientes para acreditar la vulneración de los principios deliberativos y de protección de las minorías**, que deben respetarse en todo sistema democrático, pues la incorporación de último momento de un artículo transitorio tan trascendente como el que analizamos, **vedó cualquier forma de deliberación democrática, por no sujetarse a las reglas procedimentales correspondientes**, e impidió su discusión y votación informada.



Incluso, estimo que el hecho de que ningún senador o senadora se pronunciara en torno al contenido del artículo transitorio que fue incorporado de último momento a la discusión, no significa que los integrantes del órgano parlamentario estuvieran de acuerdo o que no tuvieran objeciones. Simplemente, esta violación en el procedimiento legislativo impidió que los senadores y las senadoras conocieran a profundidad el tema que iba a debatirse (y que al final, si bien no se discutió, sí se aprobó).

Es verdad que la secretaria de la Mesa Directiva dio lectura a la propuesta de adición. Sin embargo, me parece que tal actuación sólo corresponde al deber inicial previsto en el artículo 200, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, en el sentido de que, concluido el debate en lo general, el presidente abrirá el debate y la votación en lo particular, debiendo informar al Pleno sobre las adiciones propuestas.

Así, de conformidad con los artículos 200,⁵ 201⁶ y 202⁷ del Reglamento del Senado de la República, la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen

⁵ **"Artículo 200.**

"1. Concluido el debate en lo general, el presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.

"2. El presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen.

"3. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados."

⁶ **"Artículo 201.**

"1. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.

"2. Los debates en lo particular también se refieren a propuestas de adición de artículos al cuerpo normativo del dictamen.

"3. Cada artículo o grupo de artículos reservado o propuesta de adición, se debate y resuelve sucesivamente en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen."

⁷ **"Artículo 202.**

"1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

"II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

"III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

"IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;



serán objeto de debate y votación en lo particular; para ello, en un primer momento, **la presidencia debe informar al Pleno sobre las adiciones propuestas** y, en uno segundo, el autor o, en su caso un representante de los autores **explicará al Pleno el sentido y los alcances de ésta.**

Si se admite a discusión la adición y, en su caso, se agota la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, en un tercer momento, antes de someter a votación del Pleno la adición, se da una **lectura previa por la secretaria del texto a considerar.**

De esta manera, lo relevante es que en el caso, la secretaria de la Mesa Directiva dio lectura a la propuesta de adición presentada por un senador, pero dicha actuación fue en términos del artículo 200, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, esto es, como parte del deber inicial a cargo del presidente de la Mesa Directiva de informar al Pleno sobre las adiciones propuestas.

No obstante, con ello, en modo alguno se cumplió con lo dispuesto en el diverso artículo 201 que establece: "El autor o, en su caso un representante de los autores explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma.", como parte del procedimiento de debate en lo particular que debe darse en torno a una adición al contenido normativo de un dictamen.

De haber ocurrido tal explicación y no simplemente una lectura inicial, me parece que se hubiera permitido a los legisladores estar informados sobre su alcance y contenido y, a su vez, contar con la oportunidad para formular sus posicionamientos con lo que se garantizara a todas las fuerzas parlamentarias llevar a cabo un ejercicio deliberativo.

Incluso, en términos del artículo 202 del Reglamento del Senado de la República, a pesar de que la adición propuesta no había sido discutida y, por tanto, no

"V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;

"VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y,

"VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado."



había sido modificada, la Mesa Directiva tenía facultades para ordenar a la secretaria realizar una nueva lectura del texto a considerar, antes de someterlo a votación del Pleno. Lo que tampoco aconteció.

En este sentido, desde mi perspectiva **debe declararse la invalidez del procedimiento legislativo que dio origen a la adición del artículo décimo tercero transitorio**, ya que el trámite dado a la propuesta de adición de dicho precepto **no permitió a los integrantes de la Cámara de Senadores conocer debidamente su contenido y alcance**, como lo establece su propio reglamento; y, por tanto, **no existió un proceso deliberativo en el que se respetaran los derechos de las minorías parlamentarias de discutir y votar una iniciativa de reforma legal**.

2. Estudio de los conceptos de invalidez de fondo (considerando séptimo).

Finalmente, en este apartado el Pleno declaró la invalidez del artículo décimo tercero transitorio impugnado, por considerar que es violatorio de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución General, ya que la norma impugnada contraviene las reglas de designación y funcionamiento de la persona que ocupe la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como quienes integren el Consejo de la Judicatura Federal. Del mismo modo, este Tribunal Pleno consideró que también se vulneraron los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa establecidos en el artículo 133 constitucional, el principio de división de poderes reconocido en el diverso 49 constitucional, y los principios de autonomía e independencia judicial.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión pública, **estoy de acuerdo con el Tribunal Pleno en cuanto a declarar la invalidez del artículo décimo tercero transitorio impugnado, pero además de estas razones que comparto, llego a esta conclusión a partir de consideraciones adicionales a las que dan sustento a la sentencia**, consistentes en que para mí, el estudio de constitucionalidad de esta norma transitoria debía hacerse a partir de un análisis integral que pasara por estimar que la norma es inconstitucional por vulnerar frontalmente los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución General (como sí se hace en la sentencia) y, además, **pero principal y prioritariamente, porque se trata de una violación a la independencia judicial que impacta necesariamente en el derecho de acceso a una justicia completa e imparcial de todas las personas en México**.

Coincido, por supuesto, en que el artículo décimo tercero transitorio rompe con el sistema contemplado en los artículos 97 y 100 de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos para regir la duración y el procedimiento de elección de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de las personas que integren el Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, me parece que nos encontramos ante un caso inédito en la historia reciente de este Tribunal Constitucional que amerita un enfoque distinto a partir de una óptica de protección de los derechos humanos y de salvaguarda de la democracia mexicana, que constituyen los pilares fundamentales de nuestro Estado constitucional de derecho.

Aunque el argumento principal que se estudia en la sentencia es el relacionado con la violación del principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa –con el que estoy de acuerdo–, considero que debe darse un lugar prioritario al estudio de la vulneración de los principios de independencia judicial y división de poderes, pues este importante caso creo que es la oportunidad especial jurídico-constitucional para establecer un precedente en este fundamental sentido.

Los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la Constitución General⁸ contemplan las reglas para el nombramiento y duración de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las personas que integran el Consejo de la Judicatura Federal. De acuerdo con el criterio mayoritario, el artículo décimo tercero transitorio es contrario a estas reglas de designación, pues se presenta una contradicción entre lo dispuesto (a manera de regla) en la Constitución y lo que se hizo en la norma transitoria impugnada.

⁸ "Artículo 97. ...

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior."

"Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

"El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

"...

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

"Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución."



Es decir, mientras la Constitución prevé que el nombramiento del presidente de la Suprema Corte debe ser por un periodo de cuatro años que no permite reelección inmediata y que corre a cargo de este Tribunal Pleno, el artículo décimo tercero transitorio contempla un sistema distinto que no se ciñe a estas reglas, pues de facto permitiría que sea un órgano distinto a esta Suprema Corte el que decida quién ocupará la presidencia de este Alto Tribunal durante el periodo del uno de enero de dos mil veintitrés al treinta de noviembre de dos mil veinticuatro, lo que también rompe con la prohibición de reelección inmediata (aun que sea para un periodo parcial de dos años adicionales).

Lo mismo sucede con el caso de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, pues el artículo 100 constitucional contempla (en forma de regla) que, con excepción del presidente del Consejo, las demás personas que integran ese órgano durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y que su nombramiento se realiza a través de un sistema en el que tres consejerías son designadas por el Pleno de la Suprema Corte, dos por el Senado y una por el Ejecutivo Federal. En este sentido, de acuerdo con el criterio de la mayoría, el artículo décimo tercero transitorio rompe con este diseño constitucional.

Desde esta perspectiva, es evidente que el artículo décimo tercero transitorio es inconstitucional, pues a partir de un simple ejercicio de subsunción, ha quedado evidenciado (*como adecuadamente se sostiene en la sentencia*) que la norma impugnada contempla reglas diametralmente distintas a las previstas en los artículos 97 y 100 de la Constitución General.

Me parece que esta acción de inconstitucionalidad involucra una pregunta también compleja que no se resuelve con el solo ejercicio de subsunción entre reglas y, que en cambio, **ameritaría un estudio integral más complejo que pasa por analizar si la norma transitoria impugnada vulnera los principios constitucionales básicos de la República Mexicana, como lo son, por ejemplo: la forma de gobierno republicana, la división de poderes, el derecho de acceso a la justicia completa e imparcial de todas las personas y la paridad de género como valores fundamentales que se irradian en todo el ordenamiento mexicano.**

Reconozco que la sentencia sí aborda, de alguna manera, el análisis de la vulneración del principio de división de poderes y de la independencia judicial, pero se hace como un argumento secundario y a mayor abundamiento casi al final de la sentencia. En cambio, desde mi perspectiva, la violación de los prin-



principios fundamentales del Estado constitucional de derecho mexicano es la razón principal que debe regir esta sentencia de invalidez.

Como ya lo he manifestado en otras ocasiones, considero que la labor de un Tribunal Constitucional no se limita a depurar el ordenamiento e invalidar las normas que son inconstitucionales (como se dibujaba hace más de cien años en 1920). Me parece que como tribunal hemos superado hace algunos años esa visión de la jurisdicción constitucional. Por el contrario, nuestra obligación como Jueces constitucionales debe ser establecer criterios constitucionales en materia de derechos fundamentales y de ordenación del Estado Mexicano, vinculantes para el resto de los tribunales y demás autoridades obligadas.

Si el análisis de esta acción se limitara a contrastar el artículo transitorio impugnado, exclusivamente frente a las reglas de designación y duración de la presidencia de la Suprema Corte y de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, el resultado sería (por supuesto) la invalidez de la norma, pero quedaríamos lejos aún de dictar un importante precedente que proteja no sólo en este caso sino en otros futuros, la democracia mexicana, la división de poderes y, por supuesto, la independencia del Poder Judicial que repercute en los derechos de todas las personas a contar con mecanismos que garanticen el acceso a una justicia completa e imparcial.

Al ampliar el periodo de designación del presidente de la Suprema Corte y de las personas que integran el Consejo de la Judicatura Federal, se puede generar una ruptura en el equilibrio y división de poderes, se presenta una intromisión indebida en la vida interna del Poder Judicial de la Federación y especialmente de esta Suprema Corte, lo que implica, por supuesto, una vulneración en las competencias y autonomía del Poder Judicial de la Federación que trasciende al derecho de acceso a la justicia imparcial de todas las personas en México.

Ha sido criterio reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las garantías de autonomía e independencia judicial son parte del contenido esencial del derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional,⁹ y con éstas se protegen la independencia judicial,

⁹ Así se sostuvo en la tesis jurisprudencial de rubro: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.". [J]; Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, P.J. 29/2012 (10a.), registro digital: 2001845.



brindando a los juzgadores las condiciones necesarias para que administren justicia de manera independiente, imparcial y eficaz en beneficio del Pueblo.

El derecho humano de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 17 constitucional no se limita a brindar a las personas una tutela judicial, sino que **también garantiza el acceso a una justicia completa e imparcial, y ello sólo se logra a través de la independencia judicial¹⁰ y de la autonomía para el ejercicio de la función sin encontrarse supeditada a otros órganos del Estado ni a intereses de cualquier índole.**¹¹

Además de lo anterior, el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, establece las bases para el desarrollo de la carrera judicial federal, la cual se rige entre otros, por el principio de independencia.

En este sentido, la interpretación de los artículos 17 y 100, párrafo séptimo, de la Constitución permite concluir que una auténtica independencia y autonomía de la función judicial veda toda forma de injerencia o presión externa o interna sobre el ejercicio de la función de los órganos judiciales federales. Estas garantías de la función judicial tienen una doble dimensión: por un lado, se consagran como garantías institucionales y, por otro, como parte del contenido esencial del derecho humano de acceso a la justicia de las personas.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la independencia de Jueces y Magistrados es esencial para la función judicial, y debe ser garantizada por el Estado, tanto en su faceta institucional como individual a efecto de que los integrantes de los órganos jurisdiccionales no se vean sometidos a posibles restricciones en el ejercicio de su función por órganos ajenos al Poder Judicial.¹²

¹⁰ En términos similares, aunque a la luz de las garantías de independencia judicial de las entidades federativas, se ha pronunciado el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis jurisprudencial, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, P./J. 101/2000, registro digital: 190976.

¹¹ Controversia entre órganos del Poder Judicial de la Federación 1/2005, resuelta el 11 de octubre de 2005.

¹² Sentencia de la CIDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párrafo 67.



Además, la Corte Interamericana sostuvo que, conforme con el punto 2 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura,¹³ la independencia judicial también implica la protección de Jueces y Magistrados contra presiones externas, de manera que sus decisiones se basen únicamente en los hechos y el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas.¹⁴

En este orden de ideas, las garantías de la función judicial se irradian en todo el ordenamiento mexicano, de manera tal que los órganos del Poder Judicial de la Federación se encuentren protegidos por los principios de autonomía e independencia judicial.

Las garantías judiciales protegidas por la Constitución mexicana y por la Convención Americana de Derechos Humanos implican una protección institucional para la función judicial y para todas las personas que se someten a ella, de que se resolverá sin presiones o injerencias indebidas. Esto significa que no existe ni puede permitirse una subordinación en las competencias de un órgano como la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal, por parte de órganos o entidades externas.

En este caso, me parece que **el contenido del artículo décimo tercero transitorio implica una intromisión indebida del Congreso de la Unión en el Poder Judicial de la Federación que pone en riesgo la imparcialidad e independencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación y arrebatada la facultad de que sean los propios integrantes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quienes elijan a su presidente, lo cual puede generar un clima de incertidumbre y suspicacias en torno a la imparcialidad de esta importante función.**

Y Sentencia de la CIDH, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008.* Serie C, No. 182, párrafo 55.

¹³ "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

"... 2. Los Jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo."

¹⁴ Sentencia de la CIDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C, No. 197, párrafo 80.



Con normas como el artículo décimo tercero transitorio impugnado, se corre el riesgo de que los Poderes del Estado claudiquen en su labor de protección de los derechos humanos y de lealtad a la Constitución.

Este Alto Tribunal, en la jurisprudencia número P./J. 113/2009,¹⁵ ha sostenido que la vulneración a la autonomía o a la independencia de los Poderes Judiciales implica una transgresión al principio de división de poderes, el cual se viola, en lo que aquí interesa, cuando la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción, o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial, la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

Bajo estas premisas, estimo que la prórroga hecha por el Congreso de la Unión del mandato para el que fueron designados los consejeros de la Judicatura Federal genera una **intromisión indebida en el Poder Judicial de la Federación**.

Aún más, considerando como adecuada la afirmación contenida en la exposición de motivos de la reforma en materia judicial, en la que se planteó que dicho producto legislativo supone un parteaguas en la impartición de justicia, estimo que bajo ningún contexto puede admitirse comenzar esta nueva etapa en el Poder Judicial de la Federación tolerando reglas que transgreden los principios fundamentales del Estado Mexicano.

Siguiendo este hilo conductor, creo que hay sólo una Ley Suprema, aquella que es el parámetro de toda la vida del país, esa que es el origen de todas las leyes y normas de cualquier nivel o naturaleza: esta es la Constitución. Es tan importante la existencia y la vigencia de la Constitución que en su artículo 136 señala que: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia". Sin Constitución, sin su observancia podría haber caos, desorden y se desintegraría jurídica y socialmente la Nación, perdiendo identidad.

No guardar o respetar la Constitución en cada una de las normas que de ella emanan, acarrea el rompimiento del orden jurídico nacional. Que esto suceda

¹⁵ En la jurisprudencia de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.". Registro digital: 165849. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1238, P./J. 113/2009.



–para mí– es gravísimo porque todas las personas están obligadas a acatar la Norma Constitucional sin excusa ni pretexto. Sólo respetando la Constitución habrá orden, habrá certeza, habrá seguridad de lo que a cada quien le corresponde, que es la esencia del Estado de derecho, con lo que realmente se beneficiaría a la República.

Por las razones anteriores, **considero que el artículo décimo tercero transitorio es inconstitucional por ser violatorio de la división de poderes y de la independencia del Poder Judicial de la Federación**, principalmente y, además, por ser contrario al principio de jerarquía constitucional y supremacía de la Constitución General, como se señala en la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio y concurrente que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Me permito elaborar el presente voto aclaratorio y concurrente en el que expondré, de forma breve y concisa, las razones de mi posicionamiento sobre el presente asunto.

El Pleno de este Alto Tribunal resolvió, por mayoría de ocho votos, que el Congreso de la Unión si bien incurrió en algunas **irregularidades** en el desarrollo del **procedimiento legislativo**, tales como no publicar de forma oportuna el dictamen respectivo con la adición del artículo décimo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esto es, cuarenta y ocho horas antes de la discusión a través de la plataforma digital del Senado, y que no se circuló la propuesta con los cinco días de anticipación para garantizar el pleno conocimiento de la asamblea; sin embargo, lo cierto es que tales omisiones quedaron subsanadas con la lectura íntegra del texto del artículo transitorio combatido, así como derivado de la consulta realizada a la asamblea acerca de si se admitía o no la discusión de la propuesta de adición, de la cual se obtuvo respuesta favorable, y de cuya discusión no se registró orador alguno. Incluso, sobre la votación del citado precepto transitorio, se



registraron ochenta votos a favor, veinticinco en contra y cuatro abstenciones, por lo que no se advirtió desconocimiento por parte de los legisladores de lo que estaban votando, ni algún motivo que les impidiera emitir su voto de manera libre; aunado a un contexto de pandemia por COVID-19 que obliga a realizar las sesiones parlamentarias de forma breve para evitar contagios.

Derivado de lo anterior, la mayoría sostuvo el criterio de que las relatadas irregularidades **no tuvieron un carácter invalidatorio**.

No obstante que formé parte de esa mayoría, es decir, estuve de acuerdo en no invalidar el procedimiento legislativo pese a las violaciones detectadas; estimo conveniente hacer la respectiva aclaración de que no dejo de advertir –como lo adelanté en mi exposición durante la sesión plenaria–, un proceso **desaseado, oportunista, impropio y desordenado**, el cual resulta injustificable, incluso, ante la actual situación de pandemia que vivimos, pues considero que las irregularidades detectadas relativas a la falta de publicación y distribución de la adición de la propuesta a los integrantes de la asamblea, bajo un criterio estrictamente rígido, podrían tener un efecto invalidante dada la importancia de que los legisladores tengan, con toda oportunidad, conocimiento de lo que se va a discutir, para así estar en condiciones de estudiar, investigar, analizar y emitir un voto de manera informada y razonada sobre el tema en cuestión y no con una premura injustificada.

Máxime que la presente situación de pandemia, a la luz de las nuevas formas de trabajo en el sector público, no resultaba un obstáculo, en sí mismo, para que se publicara a través de los medios electrónicos la referida adición; de ese modo, lo único que resulta evidente es la urgencia por incorporar de forma sorpresiva la adición del artículo décimo tercero transitorio de la ley en comento, sin garantizar la difusión oportuna del mismo para su estudio de manera concienzuda, lo que incide al demeritar el debate democrático.

Con ello, no quiero decir que los legisladores no hubieren tenido conocimiento al momento de votar dicho precepto, sino que, la lectura del mismo al momento de la sesión no exime la obligación de la difusión oportuna que permita el estudio del tema a tratar; de lo contrario, impide la emisión de un voto informado y razonado y, por ende, se vulneran los principios democráticos en el debate.

A pesar de todo lo aquí expresado, voté de la manera en que lo hice –que no hubo violaciones al procedimiento con potencial invalidante–, pues de declararse



contrario a la Norma Suprema el procedimiento legislativo respectivo, se hubiera dejado de lado el análisis del tema de mayor trascendencia, esto es, el contenido del multicitado precepto combatido.

Cuestión que, desde mi punto de vista, resulta sumamente relevante en la medida de que el estudio de fondo versa sobre un solo artículo combatido, lo que habrá de servir de directriz que deje sentadas las bases sobre lo que es materia de legislación, lo que es posible, lo que no posible y lo inadmisibles, como en el caso particular.

De ahí que convencido como lo estoy de que este Alto Tribunal debe dar privilegio al análisis de fondo del asunto al combatirse de manera destacada sólo el texto del precepto transitorio en mención –no así la ley en su integridad– es que, teniendo en cuenta las aclaraciones previamente expuestas, voté a favor del proyecto.

En el estudio de fondo, este Alto Tribunal determinó, por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez del artículo décimo tercero transitorio, del citado ordenamiento, al ser violatorio de los artículos 97, párrafo quinto, y 100, párrafo quinto, de la Constitución General¹ y, con ello, vulnerar los principios de autonomía e independencia judicial, pues tales preceptos establecen que el único órgano facultado para elegir a su presidente, es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo cuya duración será de cuatro años; en tanto que, el de consejera o consejero del Consejo de la Judicatura Federal, será por cinco años, sin que en el primero de los mencionados sea factible la reelección para el periodo inmediato posterior, en tanto que, para el segundo, tampoco es viable la reelección para un nuevo periodo.

En ese sentido, se sostuvo que si el artículo combatido pretende que quienes ocupan los cargos de presidente del Alto Tribunal y de consejeras y consejeros de

¹ "Artículo 97. ...

"...

"Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior."

"Artículo 100. ...

"...

"Salvo el presidente del consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo."



la Judicatura Federal, perduren en su encargo por dos años más con relación a los que originalmente fueron designados; es evidente que contraviene lo que señala la Norma Fundamental y, en consecuencia, se declaró su invalidez.

Al respecto, se desarrolló el marco constitucional que rige la duración del cargo del Ministro presidente de la Suprema Corte, así como de consejero de la Judicatura Federal, emprendiendo un estudio histórico de los preceptos constitucionales en cita, efectuando, además, el análisis de los respectivos trabajos legislativos y las razones del órgano parlamentario, para concluir que el contenido del artículo transitorio combatido resulta evidentemente violatorio de los mencionados preceptos constitucionales, porque el Congreso se arrogó la facultad de designar al primero de los citados funcionarios por el periodo del uno de enero de dos mil veintitrés (fecha en que concluirá el mandato del actual Ministro presidente) al treinta de noviembre de dos mil veinticuatro; así como la facultad de decidir quiénes serían las consejeras y consejeros que ocuparían tales cargos en los dos años posteriores a las fechas de conclusión de sus actuales cargos; es decir, se pretendió ampliar los periodos de quienes –al día de la emisión del fallo– ocupaban tales cargos, excediendo los límites marcados en la Constitución General, lo que se traduce en una reelección de facto.

Finalmente, se concluye que el numeral transitorio combatido no sólo contravino la Norma Fundamental, sino que también vulnera los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, la división de poderes y la autonomía e independencia judicial, so pretexto que la instrumentación de la reforma al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, resulta tan compleja y profunda que el órgano administrativo encargado de ello debía contar con el tiempo y continuidad necesarios para su correcta y adecuada instrumentación.²

² En la respectiva propuesta de adición al combatido transitorio décimo tercero, en lo que interesa, se expuso que: "... Como puede verse, la instrumentación de esta reforma es compleja y profunda. Requiere de cambios jurídico-normativos, jurisdiccionales, administrativos e implica, incluso, un cambio cultural al interior del Poder Judicial de la Federación. Dejarla incompleta haría nugatoria la propia reforma constitucional e impediría la transformación de la justicia que el pueblo de México exige y espera. Ciertamente, la pandemia por Covid-19 impidió que la reforma constitucional se aprobara hace un año como esperábamos, y la aprobación misma de las leyes secundarias en este momento se hará en condiciones en que los Poderes Judiciales aún no operan con normalidad, lo que implica que no podrá hacerse con la rapidez que los



Al respecto, tal como lo señalé en la sesión en que se resolvió el presente asunto, no obstante que estoy de acuerdo con las razones que fueron suscritas por el Ministro ponente, y a pesar de lo encomiable que resulten las argumentaciones para sostener el sentido de la invalidez del precepto; tengo la convicción de que –a la luz de un criterio de obviedad– son innecesarias, al resultar del todo palmaria la transgresión a la Norma Fundamental, pues de la simple lectura de los artículos 97, párrafo quinto, y 100, párrafo quinto, de la Constitución General, es claro que el precepto cuestionado contradice el Texto Supremo y, por tanto, desde mi óptica, únicamente era necesario llevar a cabo un comparativo para hacer patente la contravención, siendo por tanto irrelevante realizar una justificación adicional.

Es decir, fue tan clara la vulneración a nuestra Norma Fundamental que resulta ilógico que el Constituyente Permanente la haya obviado con una justificación tan burda, pues aun cuando existiera una razón válida, lógica y jurídica para ello, lo cierto es que sus actuaciones, como las de todos y cada uno de los integrantes de este Alto Tribunal, deben estar ceñidas al orden constitucional, como auténtico eje rector del Estado de derecho.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

tiempos exigen. Por ello, si queremos transformar al Poder Judicial de la Federación y cumplir así los anhelos de justicia del pueblo de México debemos asegurarnos de que el órgano administrativo encargado de su instrumentación cuente con el tiempo y la continuidad necesarios para efectuar los cambios profundos que la Constitución y las presentes leyes imponen y, por ello, se sugiere a esta Soberanía adicionar un artículo transitorio por el cual se prorroguen por dos años los cargos de quienes integran el Consejo de la Judicatura. Este transitorio es indispensable para la correcta y adecuada instrumentación de la reforma al Poder Judicial de la Federación que se conforma tanto por la Constitución como por las leyes reglamentarias y orgánicas a que se refiere el presente decreto. Ampliar por dos años el periodo de ejercicio de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal dotará de coherencia a la implementación de las reformas, le dará una dirección cierta y permitirá concretarla. La fase legislativa es sólo la primera etapa de la renovación judicial que planteamos. La fase complementaria es la de su implementación efectiva por parte del Poder Judicial, lo que exige contar con el tiempo necesario para aterrizar la visión del Constituyente de una justicia renovada y de calidad para todas las personas ..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS.

III. DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARGUMENTO DEL ACCIONANTE EN EL SENTIDO DE QUE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA NO PRECISA DE FORMA CLARA E INDUBITABLE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, ASÍ COMO CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, CONSTITUYE LA IMPUGNACIÓN DE UNA REGULACIÓN POSITIVA DEFICIENTE Y NO DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA LEY AVALADA POR LA AMPLIA MAYORÍA DE UN CONGRESO ELEGIDO DEMOCRÁTICAMENTE QUE RESPETA LAS NORMAS DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA ESTÁ REVESTIDA DE UNA FUERTE PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2019).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2019.

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE VIOLACIONES CON POTENCIAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).



BLICANA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2019).

VIII. ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.

IX. AUSTERIDAD REPUBLICANA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA Y ESPECÍFICAMENTE PARA REGLAMENTAR LOS PRINCIPIOS QUE LA RIGEN (LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

X. AUSTERIDAD REPUBLICANA. EL PRINCIPIO DE AUSTERIDAD SE ENCUADRA EN LOS DIVERSOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XI. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN CARECE DE FACULTADES LEGISLATIVAS EN GENERAL Y, EN PARTICULAR, PARA REGLAMENTAR, DESARROLLAR O CONCRETAR MEDIANTE NORMAS GENERALES LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL (LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XII. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LAS MEDIDAS QUE SE ADOPTEN CON FUNDAMENTO EN LA LEY DE LA MATERIA DEBEN RESPETAR LAS GARANTÍAS DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO LAS DE LOS DERECHOS SOCIALES (LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XIII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

XIV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y NO SÓLO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

XV. DERECHOS HUMANOS. LA DIFERENTE DENOMINACIÓN QUE TRADICIONALMENTE SE HA EMPLEADO PARA REFERIRSE A LOS DERECHOS



CIVILES Y POLÍTICOS Y DISTINGUIRLOS DE LOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES NO IMPLICA QUE EXISTA UNA DIFERENCIA SUSTANCIAL ENTRE ELLOS.

XVI. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTENIDO ESENCIAL EN MATERIA FISCAL.

XVII. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. EXIGENCIAS A TRAVÉS DE LAS CUALES SE EXPRESA.

XVIII. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. EL GRADO DE CERTIDUMBRE EXIGIBLE A UNA NORMA JURÍDICA VARÍA EN FUNCIÓN DEL RIESGO DE AFECTACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES O BIENES JURÍDICOS DE GRAN IMPORTANCIA Y DE LA NECESIDAD DE PRESERVAR CIERTA FLEXIBILIDAD O DISCRECIÓN PARA QUE LOS APLICADORES DE LAS NORMAS PUEDAN EVITAR FRUSTRAR LOS FINES QUE SUBYACEN A ÉSTAS, ASÍ COMO CORREGIR POSIBLES RESULTADOS VALORATIVAMENTE INCONGRUENTES SI SE APLICARAN DE MANERA RÍGIDA.

XIX. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA PRECISA CON UN GRADO RAZONABLE DE CERTEZA SU ÁMBITO DE APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PODERES JUDICIAL Y LEGISLATIVO, ASÍ COMO DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS (ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 4, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XX. COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN DE ACUERDO CON LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA (ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN II, 27 Y TRANSITORIO SÉPTIMO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XXI. COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. AUNQUE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA NO ESTABLECE LA TOTALIDAD DE SU INTEGRACIÓN, SÍ PROPORCIONA LAS BASES SUFICIENTES PARA QUE LAS SECRETARÍAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTABLEZCAN LA CONFORMACIÓN



DE ESE ÓRGANO (ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN I, 27 Y TRANSITORIO SÉPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XXII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. OPERA DE MANERA FLEXIBLE Y NO DE FORMA TAJANTE Y RÍGIDA.

XXIII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XXIV. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LA LEY FEDERAL EN LA MATERIA SE LIMITA A REGLAMENTAR LOS PRINCIPIOS DEL GASTO PÚBLICO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL PARA TODOS LOS PODERES DE LA UNIÓN Y ENTIDADES PÚBLICAS FEDERALES, POR LO QUE NO VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 4, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XXV. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.

XXVI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.

XXVII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

XXVIII. TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES.

XXIX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA.



XXX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. PROTEGE TAMBIÉN EL VALOR FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY.

XXXI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SE JUSTIFICA, SOBRE TODO, A PARTIR DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PERSONAL.

XXXII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ASPECTOS O FACETAS NORMATIVAS A TENER EN CUENTA PARA DETERMINAR SI SE CUMPLE CON ÉL.

XXXIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. REQUIERE QUE LOS ENUNCIADOS DE LOS TIPOS PENALES GOZEN DE AUTONOMÍA SEMÁNTICA RESPECTO DE LAS RAZONES SUBYACENTES QUE TUVO EL LEGISLADOR PARA EMITIRLOS.

XXXIV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LOS PRINCIPIOS QUE LIMITAN LA POTESTAD PUNITIVA PENAL, ENTRE ELLOS EL DE TAXATIVIDAD, TAMBIÉN SON APLICABLES AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

XXXV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

XXXVI. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LAS NORMAS DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON LAS DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, SON SUFICIENTEMENTE CLARAS EN CUANTO A LAS INFRACCIONES QUE PUEDEN DAR LUGAR A LA ATRIBUCIÓN DE UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (ARTÍCULOS 16 Y 26 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XXXVII. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LA POSIBILIDAD DE QUE LAS SECRETARÍAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



ENSANCHEN EL CATÁLOGO DE MEDIDAS DE AUSTERIDAD PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS QUE REGULAN EL GASTO PÚBLICO FEDERAL ANTE LA PLURALIDAD DE SITUACIONES QUE NO PUEDEN ANTICIPARSE EXHAUSTIVAMENTE EN LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA, NO LAS EXIME DEL DEBER DE EXPRESARSE CON SUFICIENTE CLARIDAD, DE QUE DICHAS MEDIDAS NO SEAN RETROACTIVAS Y DE QUE SE PUBLIQUEN PREVIAMENTE EN UN MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL (ARTÍCULOS 16 Y 26 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XXXVIII. AUSTERIDAD REPUBLICANA. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL EN LA MATERIA ESTABLECE LAS BASES MÍNIMAS PARA QUE LAS SECRETARÍAS PUEDAN AMPLIAR EL CATÁLOGO DE MEDIDAS DE AUSTERIDAD NECESARIAS PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS QUE REGULAN EL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE GENERAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (ARTÍCULOS 16 Y 26 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XXXIX. AUSTERIDAD REPUBLICANA. LAS BASES ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE FACULTAN A LAS SECRETARÍAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA ADICIONAR EVENTUALMENTE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD, SON ACORDES CON EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULOS 16 Y 26 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XL. COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. SUS OBLIGACIONES SE LIMITAN A LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD PARA GENERAR AHORROS, POR LO QUE NO INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE VERIFICAR ALGÚN OTRO ASPECTO DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO NI GENERAR POR SÍ MISMO POLÍTICAS O MEDIDAS DE AUSTERIDAD.

XLI. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES.

XLII. COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. SUS FACULTADES NO INTERFIEREN CON LAS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR



DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN II; 7; 27 Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XLIII. COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA PARTICIPACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA EMISIÓN DE LINEAMIENTOS ORGÁNICOS Y FUNCIONALES DE AQUÉL, ASÍ COMO EN SU FUNCIONAMIENTO, ES ACORDE CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN II; 7; 27 Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XLIV. TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.

XLV. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE TRABAJO. CONSISTE EN UNA AMPLÍSIMA PERMISIÓN DE ELEGIR Y REALIZAR LIBREMENTE CUALQUIER TRABAJO, SERVICIO, PROFESIÓN O EMPRENDER ACTIVIDADES ECONÓMICAS, INDUSTRIALES, COMERCIALES, ETCÉTERA, TANTO EN EL SERVICIO PÚBLICO COMO EN LA INICIATIVA PRIVADA, CON EL DEBER CORRELATIVO A CARGO DEL ESTADO Y DE OTRAS PERSONAS DE ABSTENERSE DE INTERFERIR INJUSTIFICADAMENTE CON ELLOS.

XLVI. LIBERTAD DE TRABAJO. LA PROHIBICIÓN DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEPARADOS DE SU CARGO, DE TRABAJAR DURANTE LOS DIEZ AÑOS SIGUIENTES A SU SEPARACIÓN EN LAS EMPRESAS QUE REGULARON, SUPERVISARON O RESPECTO DE LAS CUALES TUVIERON INFORMACIÓN PRIVILEGIADA, INCIDE EN EL ÁMBITO TUTELADO, *PRIMA FACIE*, POR EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

XLVII. DERECHOS HUMANOS. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTENGA UNA CLÁUSULA RESTRICTIVA GENERAL, SINO SÓLO ALGUNAS ESPECIALES PARA



CIERTOS DERECHOS ESPECÍFICOS, NO IMPLICA QUE AQUÉLLOS SEAN ABSOLUTOS.

XLVIII. LIBERTAD DE TRABAJO. LA PROHIBICIÓN DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEPARADOS DE SU CARGO, DE TRABAJAR EN LAS EMPRESAS QUE REGULARON, SUPERVISARON O RESPECTO DE LAS CUALES TUVIERON INFORMACIÓN PRIVILEGIADA PERSIGUE UNA FINALIDAD LEGÍTIMA.

XLIX. LIBERTAD DE TRABAJO. LA PROHIBICIÓN DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEPARADOS DE SU CARGO, DE TRABAJAR EN LAS EMPRESAS QUE REGULARON, SUPERVISARON O RESPECTO DE LAS CUALES TUVIERON INFORMACIÓN PRIVILEGIADA, CONSTITUYE UNA MEDIDA IDÓNEA PARA ALCANZAR LA FINALIDAD CONSTITUCIONAL QUE PERSIGUE.

L. LIBERTAD DE TRABAJO. LA PROHIBICIÓN DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEPARADOS DE SU CARGO, DE TRABAJAR EN LAS EMPRESAS QUE REGULARON, SUPERVISARON O RESPECTO DE LAS CUALES TUVIERON INFORMACIÓN PRIVILEGIADA, SATISFACE EL REQUISITO DE NECESIDAD DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD.

LI. LIBERTAD DE TRABAJO. LA PROHIBICIÓN DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEPARADOS DE SU CARGO, DE TRABAJAR DURANTE LOS DIEZ AÑOS SIGUIENTES A SU SEPARACIÓN EN LAS EMPRESAS QUE REGULARON, SUPERVISARON O RESPECTO DE LAS CUALES TUVIERON INFORMACIÓN PRIVILEGIADA, RESTRINGE DESPROPORCIONADAMENTE EL DERECHO AL TRABAJO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

LII. INTERPRETACIÓN CONFORME. ES INVIABLE ANTE LA NORMA QUE PREVÉ LA PROHIBICIÓN DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEPARADOS DE SU CARGO, DE TRABAJAR DURANTE LOS DIEZ AÑOS SIGUIENTES A SU SEPARACIÓN EN LAS EMPRESAS QUE REGULARON, SUPERVISARON O RESPECTO DE LAS CUALES TUVIERON INFORMA-



CIÓN PRIVILEGIADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA).

LIII. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA APROBARLO SE JUSTIFICA CON EL CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL DESTINO Y EL MONTO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL.

LIV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA APROBARLO SE JUSTIFICA CON EL CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HA DE PERSEGUIR EL GOBIERNO.

LV. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN.

LVI. PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA QUE PREVÉ QUE LOS AHORROS GENERADOS POR LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA SE DESTINARÁN A LOS PROGRAMAS PREVISTOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO O AL DESTINO QUE POR DECRETO DECIDA EL EJECUTIVO FEDERAL Y DE QUE, SI ÉSTOS NO SON DEVENGADOS PARA TALES FINES, DEBERÁN REINTEGRARSE, ES COMPLEMENTARIO DEL ARTÍCULO 54 DE LA MISMA LEY.

LVII. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA APROBARLO Y AUTORIZAR, ENTRE OTRAS COSAS, EL DESTINO Y EL MONTO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AL DESTINO QUE POR DECRETO DETERMINE EL TITULAR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

LVIII. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA FLEXIBILIDAD EN LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS EMITIDAS POR LA CÁMARA DE DIPU-



TADOS NO PUEDE LLEGAR AL EXTREMO DE QUE ÉSTA RENUNCIE A SU FACULTAD EXCLUSIVA DE DETERMINAR EL DESTINO Y MONTO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y LA DELEGUE AL PODER EJECUTIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AL DESTINO QUE POR DECRETO DETERMINE EL TITULAR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

LIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA, Y 61, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AL DESTINO QUE POR DECRETO DETERMINE EL TITULAR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019. SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA. 5 DE ABRIL DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día cinco de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 139/2019**, promovida por una minoría del Senado de la República, en contra del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR en adelante) y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH en lo subsiguiente).



TRÁMITE

1. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el trece de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una minoría del Senado de la República promovió acción de inconstitucionalidad contra el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹

2. Autoridades emisora y promulgadora. La norma general impugnada se emitió por el Congreso de la Unión y se promulgó por el Poder Ejecutivo Federal.

3. Conceptos de invalidez. La parte promovente, en sus conceptos de invalidez, manifestó, en esencia, lo siguiente:

a. Primero. La Ley Federal de Austeridad Republicana es inconstitucional porque el Congreso de la Unión carece de facultades expresas en el artículo 73 constitucional para legislar en materia de austeridad, por lo que dichas facultades deben entenderse residualmente conferidas a los Estados en términos del artículo 124 constitucional. El objeto de la LFAR es regular el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos se administren con base en los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. El único órgano facultado para pronunciarse sobre el ejercicio del gasto público, su distribución y erogación, es la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV, constitucional, pero no está facultado para imponer directrices en cuanto a esos principios que rigen la erogación de los recursos, pues ello corresponde a los ejecutores materiales o, en todo caso, a la Auditoría Superior de la Federación conforme al artículo 79 constitucional. Además, el concepto de austeridad difiere del contenido y alcance de los principios de eficacia, eficiencia, economía,

¹ Foja 1 a 35, la acción de inconstitucionalidad 139/2019.



transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional. Por tanto, viola los artículos 14, 16 y 73 de la Constitución de la República.

b. Segundo. Los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR son inconstitucionales porque generan inseguridad jurídica respecto del ámbito de aplicación de la ley y conculcan el principio de división de poderes, pues indican que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos deben dar cumplimiento a esa ley. Sin embargo, no existe facultad constitucional expresa que permita que una legislación de austeridad se extienda a los tres poderes, por lo que no es el instrumento idóneo para legislar el gasto público de los Poderes Legislativo y Judicial, ni de los organismos autónomos. Además, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos, gozan de autonomía presupuestal y financiera, por lo que la LFAR, al no limitarse a regular a la administración pública federal y pretender limitar esa autonomía introduciendo normas de ejecución presupuestal y financiera, viola la división de poderes, al someter a poderes autónomos a las fuerzas mayoritarias en turno. Y la LFAR es sumamente ambigua (sic) respecto de su ámbito de aplicación, pues incluso pretende establecer directrices en materia de relaciones laborales y condiciones de trabajo, lo que genera incertidumbre. Incluso no se precisaron parámetros para que los Poderes Judicial y Legislativo, así como órganos autónomos, adapten sus ordenamientos jurídicos a lo dispuesto en la LFAR, lo que genera incertidumbre acerca del ámbito material y personal de aplicación de ésta. Luego, se violan los artículos 14, 16, 49 y 133 de la Constitución de la República.

c. Tercero. Los artículos 16, en las porciones que establecen "de manera enunciativa y no limitativa" y "pudiendo ampliar los supuestos previstos en este artículo", y 26 de la LFAR violan los principios de tipicidad y taxatividad, pues considerando que el artículo 29 del mismo ordenamiento faculta a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para iniciar procedimientos de responsabilidad por infracciones a las medidas de austeridad, las normas impugnadas generan incertidumbre jurídica que impiden a los destinatarios conocer los elementos de las infracciones, pues el catálogo de las medidas de austeridad puede ser ampliado por las Secretarías (de Hacienda y de la Función Pública) sin que se prevean en la ley lineamientos, parámetros o términos para complementar o adicionar lo ya regulado.



d. Cuarto. Los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo en lo atinente al Comité de Evaluación, 27 y transitorios séptimo y octavo, son inconstitucionales por dos razones. La primera, porque violan el principio de división de poderes al atribuir a dicho comité facultades de revisión, verificación y evaluación de la cuenta pública y el ejercicio del gasto, que conforme a los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución, en relación con el 14, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, corresponden en exclusiva a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Además, extiende ilegalmente las facultades de la Secretaría de la Función Pública en relación con el gasto público, pues las facultades de ésta se relacionan con las responsabilidades que se generen en relación con el mismo, pero no para la revisión y evaluación de éste. La segunda razón es que la LFAR no prevé la integración del mencionado comité, lo que genera inseguridad jurídica.

e. Quinto. I) El párrafo segundo del artículo 24 de la LFAR establece una restricción de diez años para que los servidores públicos de mando superior puedan laborar en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en ejercicio de su cargo público. Esta norma restringe innecesaria y desproporcionadamente la libertad de trabajo prevista en los artículos 5o. y 123 constitucionales, 15 (sic) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque si bien esa restricción pretende evitar conflictos de interés y uso de información privilegiada, no se tuvo en consideración para valorar el alcance de esa restricción los efectos nocivos que podría ocasionar la revelación de esa información en ámbitos privados, ni el tiempo durante el cual podría resultar útil para las empresas interesadas, ni las restricciones admitidas por la Constitución para casos análogos, que no superan en ningún caso los cuatro años. II) Genera un efecto inhibitorio desproporcionado en el ejercicio del derecho al trabajo. III) Atenta contra el principio de retroactividad de la ley y seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima en relación con los funcionarios públicos de mando superior que ejercían el cargo al entrar en vigor la LFAR, porque tenían la confianza legítima de que al abandonarlo podrían prestar sus servicios en la iniciativa privada sin esa restricción, considerando además que la distinción entre derecho y expectativa de derecho no aplica tratándose de derechos fundamentales.



f. Sexto. I) El artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), es inconstitucional porque faculta al presidente de la República, de forma discrecional, a determinar el destino de los recursos ahorrados con la Ley Federal de Austeridad Republicana, facultad que conforme al artículo 74 de la Constitución es exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, lo dispuesto en el artículo 54 de dicha ley que establece el deber de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos del presupuesto no erogados durante el ejercicio fiscal, es contradictorio con la LFAR que pretende que se entreguen informes de evaluación anuales de las medidas, ahorros y destino de éstos, lo que implica que hasta la conclusión del año fiscal podría disponerse de esos recursos. II) El artículo 7 de la LFAR, en relación con el 61 de la LFPRH, son inconstitucionales porque violan los principios del gasto público previstos en el artículo 134 de la Ley Fundamental, pues permiten un redireccionamiento discrecional de los ahorros provenientes de las medidas de austeridad. III) El artículo 61, segundo párrafo, de la LFPRH es inconstitucional porque no regula adecuadamente la facultad que confiere al presidente de la República para redirigir los ahorros generados por las medidas de austeridad, lo que viola el artículo 16 constitucional.

4. Artículos señalados como violados. La promovente señaló como violados los artículos 1o., 5o., 14, 16, 49, 73, 74, 79, 123, 124, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 15 (sic) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²

5. Registro y turno. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 139/2019, y el asunto se turnó a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, para que fungiera como instructora.³

6. Admisión. La Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para

² Foja 7, de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo I.

³ Foja 565, ibídem.



que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtiera efectos la notificación del citado auto.⁴

7. Informe del Poder Ejecutivo Federal. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, rindió informe mediante oficio recibido el seis de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:⁵

a) El Congreso de la Unión tiene competencia legislativa para emitir la Ley Federal de Austeridad Republicana, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXXI, 109, fracción III y 134 en relación con los diversos numerales 74, fracción IV, 75, 126 y 127, todos de la Constitución Federal.

b) Los artículos 1, párrafo segundo y 4, fracción I de la Ley Federal de Austeridad Republicana son claros y precisos al señalar su ámbito de aplicación, por lo que no vulneran los principios de legalidad, de seguridad jurídica ni de división de poderes.

c) Los artículos 16 y 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no son violatorios de los principios de legalidad, en su vertiente de tipicidad, y de seguridad jurídica; ya que el hecho de que el legislador ordinario habilite a las autoridades administrativas para la emisión de lineamientos que regulen las medidas de austeridad republicana, así como las contrataciones y adquisiciones, y, en general, la administración de los recursos públicos, no viola dichos principios, toda vez que al establecer cláusulas habilitantes, atienden, precisamente, a cuestiones específicas que no pueden ser previstas en una ley, pues deben tomarse en cuenta distintas variables para su emisión, como los procedimientos administrativos que resulten más eficientes y eficaces.

d) El Comité de Evaluación, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, no invaden la facultad de la Cámara de Diputados para

⁴ Foja 566 y 567, ibídem.

⁵ Fojas 1542 a 1651, de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo II.



evaluar la gestión financiera de la cuenta pública. La Ley Federal de Austeridad Republicana no viola los principios de división de poderes, legalidad y de seguridad jurídica.

e) El artículo 24, segundo párrafo de la Ley Federal de Austeridad Republicana no viola la libertad de trabajo, reconocida en los numerales 5 y 123 constitucionales, 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ni vulnera los principios de irretroactividad de la ley, confianza legítima y de seguridad jurídica, ni genera un efecto inhibitorio.

f) El artículo 61, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no invade la competencia de la Cámara de Diputados, respecto del destino de gasto público federal.

8. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. La senadora presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión rindió su informe mediante oficio recibido el seis de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:⁶

a) Que el hecho de que el artículo 73 de la Constitución Federal no otorgue expresamente alguna atribución al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de austeridad, no constituye impedimento para que el Congreso de la Unión expida la Ley Federal de Austeridad Republicana, ya que éste cuenta con facultades implícitas para ello.

b) Que los preceptos de la Ley Federal de Austeridad Republicana, no son ambiguos en cuanto a su ámbito de aplicación, ya que de la lectura literal de la misma se desprende que las disposiciones son de observancia obligatoria de todos los servidores públicos de la administración pública federal y debe ser aplicada de manera transversal en todas las dependencias, entidades y órganos

⁶ Foja 582 a 673, ibidem.



de los Poderes de la Unión y demás entes públicos federales, cuando se les asignen recursos del presupuesto de egresos de la Federación.

c) Refiere que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán dentro el ámbito del derecho administrativo, de manera que las autoridades que se encuentren encargadas de operar el sistema normativo no incurran en arbitrariedad o discrecionalidad en su aplicación. Expone que en la Ley Federal de Austeridad Republicana se establecen parámetros, términos o presupuestos para que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, puedan complementar o adicionar lo ya regulado en la propia ley, así como para emitir los lineamientos aplicables en materia de austeridad republicana, lo que genera certeza, claridad y seguridad en las eventuales infracciones y sanciones administrativas que pudiesen actualizarse del incumplimiento a lo previsto en la norma reclamada.

De igual forma manifiesta que el artículo 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no contraviene los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues el marco o cuadro de acción impide que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, puedan establecer o redefinir a su antojo por medio de lineamientos las medidas de austeridad que deben respetar los servidores públicos de la administración pública federal.

d) Que contrario a lo que establecen los accionantes, la Ley Federal de Austeridad Republicana no establece facultades coincidentes en favor del Comité de Evaluación para la evaluación de los ingresos y egresos de los recursos públicos, toda vez que la atribución establecida en el artículo 27, del citado cuerpo normativo, solamente tiene como finalidad que el comité promueva y evalúe las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos, lo cual difiere de las facultades constitucionales y legales establecidas para la Auditoría Superior de la Federación.

e) Que la medida legislativa contenida en el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, si bien es cierto se traduce en una limitación al derecho humano al trabajo, busca en todo momento evitar el uso de información privilegiada en perjuicio del Estado, pero a la vez tiene



el cuidado de incidir de la manera menos lesiva en perjuicio de sus destinatarios, toda vez que no impide el ejercicio del derecho al trabajo u ocupación en otras actividades productivas, como tampoco imposibilita desempeñarse a sus destinatarios en otras áreas del gobierno; por lo que la incidencia en dicho derecho es tan mínima que permite a los exservidores públicos desarrollarse en casi cualquier empresa privada que deseen, pues no los limita a rama alguna, ni mucho menos a una especialidad, sino sólo respecto de empresas respecto de las cuales hayan tenido información.

f) Que de manera alguna se permite al presidente modificar el contenido del presupuesto de egresos, sino que sólo se le otorgan atribuciones para destinar los ahorros generados con motivo de la aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o un destino diverso que por decreto presidencial determine.

9. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La diputada presidenta y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, rindió informe mediante oficio recibido el seis de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:⁷

a) La Ley Federal de Austeridad Republicana fue emitida por el Poder Legislativo Federal, en uso de las facultades soberanas que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Que la ley impugnada establece claramente su ámbito de aplicación y respeta el derecho a la seguridad jurídica.

c) Que es acorde con el principio de legalidad.

d) Que establece la función y forma de integración del Comité de Evaluación, con claro respeto a las atribuciones constitucionales de los demás órganos del Estado.

⁷ Fojas 1653, ibidem.



e) Que la ley impugnada es acorde con el derecho a la profesión y al trabajo, establecido en el artículo 5o. de la Constitución Federal, ya que si bien el principio constitucional garantiza el ejercicio de las actividades indicadas, no puede estimarse que la libertad de trabajo sea ilimitada, pues el propio texto del precepto constitucional en cita dispone con claridad que el ejercicio de la citada garantía sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se vulneran derechos de la sociedad.

f) Que no conculca el principio de división de poderes, al no sustituir las facultades soberanas relativas a la determinación del gasto público.

10. Alegatos. Mediante escritos recibidos el veintiocho de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la delegada del presidente de la República,⁸ así como el subdirector de Amparos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,⁹ realizaron diversas manifestaciones a guisa de alegatos; así mismo, mediante escritos presentados ante la citada oficina el tres de marzo siguiente, el delegado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,¹⁰ y la parte promovente,¹¹ expusieron sus manifestaciones en la misma vía.

11. Causa de improcedencia. Al rendir su informe, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitó el sobreseimiento de esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, pues considera que no pueden combatirse por esta vía omisiones de carácter legislativo y por ello la presente acción resulta improcedente. Lo anterior, porque estima que se pretenden combatir omisiones legislativas relativas a que la LFAR omite definir su ámbito de aplicación, y que la LFAR omite establecer la forma de integración del Comité de Evaluación.

⁸ Foja 2011 a 2027, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo III.

⁹ Fojas 2028 a 2675 ibídem.

¹⁰ Fojas 2076 a 2104, ibídem.

¹¹ Fojas 2105 a 2158, ibídem.



12. Cierre de instrucción. Mediante Acuerdo de cuatro de marzo de dos mil veinte se cerró la instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.¹²

CONSIDERACIONES

13. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹³ toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. Oportunidad. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. El decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de

¹² Foja 2159, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo III.

¹³ **"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: "... b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁴ **"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."



Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del veinte de noviembre al diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve.

16. De tal suerte que, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **trece de diciembre de dos mil diecinueve**,¹⁵ debe estimarse oportuna.

17. Legitimación. El inciso b), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

18. En el caso, quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de senadores del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias (de asignación, así como de mayoría y validez) que se anexaron al escrito de demanda.¹⁶

19. También se encuentra acreditado que la demanda está firmada por un total de cuarenta y siete senadores, por lo que representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho que conforman el Senado de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal, es decir, el treinta y seis punto setenta y uno por ciento.¹⁷

20. El tercero de los requisitos, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se cumple porque los ordenamientos impugnados participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material.

¹⁵ Foja 81, vuelta, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo I.

¹⁶ Foja 73 a 564, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo I.

¹⁷ Hay cuarenta y ocho firmas en la demanda, pero sólo se tienen en cuenta cuarenta y siete porque una de ellas es la de Juan Quiñonez Ruiz, suplente del senador José Ramón Enríquez Herrera, quien también suscribió la demanda. Fojas 78 y 79 del tomo I.



21. En consecuencia, ha quedado demostrado que los senadores accionantes están legitimados.

22. Precisión de los actos reclamados. Del análisis integral de la demanda se advierte que las normas efectivamente impugnadas del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, son las siguientes:

23. De la Ley Federal de Austeridad Republicana: la totalidad de la ley (por incompetencia del órgano legislativo) y por razones específicas, los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 7 y párrafo segundo, 16, párrafos primero y segundo, porciones normativas "de manera enunciativa y no limitativa" y "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo", 24, párrafo segundo, 26, 27, séptimo y octavo transitorios.

24. De la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el artículo 61, segundo párrafo.

25. Procedencia. Al rendir su informe, la Cámara de Diputados argumenta que esta acción de inconstitucionalidad es improcedente con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con el artículo 56 del mismo ordenamiento, porque a su juicio se pretenden impugnar omisiones legislativas consistentes en, primero, la omisión de precisar el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana, y segundo, la omisión de regular la integración del Comité de Evaluación al que se refiere dicha ley.

26. Es **infundada** esta causa de improcedencia.

27. Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio consistente en que la acción de inconstitucionalidad no es un medio a través del cual puedan controlarse omisiones legislativas, a partir del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸ de la que se advierte

¹⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...



que la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.¹⁹

28. Por omisión legislativa debe entenderse, propiamente, no el simple no actuar del órgano legislativo, sino sólo aquel no actuar que constituya la infracción a un deber legal o constitucional de ejercer la competencia legislativa. Esto es, una omisión legislativa se configura cuando existe una norma, constitucional o legal, que impone a un órgano legislativo el deber de ejercer su competencia legislativa en determinado sentido, generalmente dentro de un plazo determinado, por ejemplo, para emitir un ordenamiento que reglamente determinada materia, contenido, cuestión o institución, o un conjunto de ellas.²⁰

29. Por ende, para efectos del control judicial de omisiones legislativas, sólo puede hablarse de éstas, en sentido estricto, en relación con las que surgen de competencias de ejercicio obligatorio, pues tratándose de competencias de

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

¹⁹ Tesis: P. XXXI/2007, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA."

²⁰ Ver tesis: 1a. XVII/2018 (10a.): "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD. Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones." Ver, *mutatis mutandis*, la tesis: 1a. XX/2018 (10a.): "OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales."



ejercicio potestativo, más que de una omisión, se trata de un mero no actuar del Poder Legislativo, ya que en estos casos éste tiene la libertad o discreción de apreciar la oportunidad y la necesidad, o no, de ejercerlas, mas no el deber de hacerlo.²¹

30. Así, *en principio*, el no actuar del Poder Legislativo en relación con competencias de ejercicio potestativo no está sujeto a control judicial sino, en todo caso, a controles políticos formales (como el juicio político)²² o informales (como las elecciones periódicas).

²¹ Ver tesis: P./J. 11/2006: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."

²² Constitución Federal: "Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"Los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. "Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. ..."



31. Ahora bien, es importante distinguir conceptualmente las omisiones absolutas y las relativas, de otros escenarios que no constituyen omisiones legislativas sino regulaciones deficientes, por ejemplo, por contener lagunas.

32. Una omisión legislativa absoluta se configura cuando existe un deber constitucional o legal de emitir un cuerpo normativo, y el Poder Legislativo obligado omite ejercer su competencia legislativa, esto es, simplemente, no legisla al respecto.

33. Una omisión legislativa relativa se configura cuando existe una norma, constitucional o legal, que impone al Poder Legislativo el deber de emitir un ordenamiento que regule determinadas materias, contenidos, cuestiones o instituciones que pueden ser claramente identificadas y separadas conceptualmente, y el órgano legislativo ejercita su competencia legislativa de manera incompleta al emitir un ordenamiento que no incluye todas las materias, contenidos, cuestiones o instituciones a que estaba obligado, esto es, omite legislar *sobre la totalidad* de alguna de éstas.

34. A manera de ejemplo, una omisión relativa ocurre cuando una norma constitucional impone al Poder Legislativo el deber de emitir un ordenamiento que regule infracciones, sanciones y procedimientos en determinada materia, y el legislativo ejercita efectivamente su competencia y expide un ordenamiento, pero éste contempla solamente infracciones y sanciones, pero no procedimientos; o infracciones y procedimientos, pero no sanciones, etcétera. En este escenario, se ha configurado una omisión legislativa relativa, pues el legislador ha sido omiso parcialmente, al no haber legislado sobre una de las cuestiones o contenidos que estaba obligado a regular.

35. Este tipo de omisiones deben ser distinguidas de la simple regulación deficiente, por ejemplo, porque un ordenamiento contenga lagunas,²³ lo que acontece cuando el Poder Legislativo efectivamente legisló sobre la cuestión,

²³ Entendidas como la situación en que una clase de casos debe considerarse relevante desde el punto de vista de las propiedades fácticas que el propio ordenamiento toma en consideración para desarrollar su regulación y; sin embargo, no ha provisto la solución normativa para la clase de casos en cuestión.



contenido, materia o institución respectiva, pero lo hizo de manera deficiente: en el ejemplo, expidió un ordenamiento en el que efectivamente emitió normas relativas a infracciones, sanciones y procedimientos, pero no previó todos los casos posibles de infracciones (según criterios de relevancia jurídica implícitos en el propio ordenamiento), y/o no precisó algún plazo del procedimiento, y/o previó normas incompatibles, etcétera. En escenarios de esta índole, no existe omisión legislativa alguna, ni relativa ni absoluta, sino un ordenamiento deficiente porque contiene lagunas u otras deficiencias normativas que pueden hacer ineficaz el ordenamiento, generar inseguridad jurídica, etcétera.²⁴

36. En este sentido, sólo se configurará una omisión relativa cuando el legislador, estando obligado normativamente a legislar sobre varias materias, contenidos, cuestiones o instituciones, conceptualmente discernibles unas de otras, lo hace respecto de varias de ellas, pero omite hacerlo respecto de la totalidad de alguna o algunas.

37. En consecuencia, si el legislador sí ejerce su competencia respecto de todas las materias, cuestiones, contenidos o instituciones a que está obligado, pero lo hace de manera deficiente por expedir un ordenamiento lagunoso, que no prevé todos los aspectos que debería en relación con alguna o algunas de ellas, debe entenderse que no se configura omisión legislativa alguna, sino una regulación positiva deficiente.

38. De no sostenerse un concepto *estricto* de omisiones legislativas relativas como el bosquejado, la noción de omisiones colapsaría, pues cualquier norma o conjunto de ellas puede ser considerado omisivo si por omisión se entiende,

²⁴ Ver tesis 1a. XIX/2018 (10a.): "DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISSIONES LEGISLATIVAS. Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los Jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar."



simplemente, la situación en que una materia o cuestión ha sido deficientemente regulada.

39. Ahora bien, del análisis de los conceptos de invalidez resumidos previamente, se advierte que aquello que los senadores accionantes argumentan no es propiamente la existencia de omisiones legislativas relativas, sino de una regulación positiva deficiente que, en su opinión, vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

40. En efecto, en el segundo concepto de invalidez se argumenta, en esencia, que la Ley Federal de Austeridad Republicana no precisa *de forma clara e indubitable* su ámbito de aplicación en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, lo que genera incertidumbre jurídica.

41. En el cuarto concepto de invalidez se argumenta que la Ley Federal de Austeridad Republicana no regula *debidamente* la integración del Comité de Evaluación, lo que a juicio de los accionantes viola el derecho a la seguridad jurídica, pues si bien los artículos 4, fracción II y séptimo transitorio de la ley establecen que dicho comité será interinstitucional en el ámbito de la administración pública, que la presidencia del comité será compartida por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, alternadamente, por los periodos que señalen los lineamientos que emitirán dichas secretarías, no contiene directrices adicionales para la integración del Comité de Evaluación.

42. En este sentido, a criterio de este Tribunal Pleno, lo que argumentan los senadores accionantes no es que el Congreso de la Unión ha faltado a su deber, legal o constitucional, de ejercer su potestad legislativa para regular determinada materia, cuestión, contenido o institución, sino que las normas de la LFAR impugnadas contienen lagunas que generan incertidumbre jurídica pues, por una parte, no precisan claramente el ámbito de aplicación de la ley en relación con los Poderes Judicial y Legislativo así como los órganos constitucionales autónomos y, por otra, no regulan adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, por lo que pretenden que se declare la invalidez de las normas positivas que generan la deficiencia apuntada, a saber: artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 27, séptimo y octavo transitorios.



43. De hecho, los accionantes no sólo no argumentan a favor de la existencia de un deber de ejercer la facultad legislativa, condición *sine qua non* para que se configure una omisión legislativa controlable judicialmente, sino que en el primer concepto de invalidez consideran que ni siquiera existen normas que confieran al Congreso de la Unión la competencia legislativa para emitir normas sobre austeridad en el uso de los recursos públicos federales.

44. De aquí lo infundado del planteamiento. Y al no advertir de oficio alguna otra causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, se procede a examinar el fondo de la cuestión planteada.

45. Estudio del fondo. Del análisis integral de la demanda se advierte que se plantean los siguientes temas, cuyo análisis, por razones metodológicas, se abordará en el siguiente orden:

46. Tema 1: Violaciones al procedimiento legislativo.

47. Tema 2: Falta de competencia para legislar en materia de austeridad.

48. Tema 3: Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR.

49. Tema 4: Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación.

50. Tema 5: Violación al principio de división de poderes en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos autónomos.

51. Tema 6: Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.

52. Tema 7: Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

53. Tema 8: Restricción indebida al derecho al trabajo.



54. Tema 9: Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados.

55. Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo. Aunque no se plantea como un concepto de invalidez específico, en la demanda se sugiere que el procedimiento legislativo fue indebido porque la Cámara de Origen (de Diputados) aprobó "sin mediar ningún análisis" los cambios incorporados en la minuta por la Cámara Revisora, Senadores, relativos a la incorporación de los Poderes Legislativo, Judicial y órganos autónomos como sujetos de la LFAR, así como el aumento de la restricción al derecho al trabajo prevista en el artículo 24, de cinco a diez años.

56. Este Tribunal Pleno no comparte esa apreciación.

57. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que una ley avalada por una amplia mayoría de un Congreso elegido democráticamente, respetando las normas de una deliberación democrática, está revestida de una fuerte presunción de constitucionalidad. En este escenario, hay razones para que los Tribunales Constitucionales sean deferentes con el legislador, lo que se traduce en que sólo ante razones de peso considerable debe declararse su inconstitucionalidad.

58. En estas condiciones, para invalidar un ordenamiento por violaciones al procedimiento legislativo, es imperativo cerciorarse de que se trata de violaciones que realmente hayan trascendido a los principios que dotan de valor a las decisiones democráticas.

59. Este Tribunal Pleno ha sostenido en distintos precedentes²⁵ el criterio consistente en que no cualquier violación del procedimiento legislativo tiene el

²⁵ Tesis: P. L/2008: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta



potencial de invalidar la totalidad de la ley, sino sólo aquellas que trasciendan a su calidad democrática porque lesionen el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como las que desconozcan el principio de deliberación democrática, es decir, las que afecten a las condiciones para que pueda desarrollarse una genuina deliberación política.

60. En efecto, una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, como cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación o como cuando se delibera sin contar con la información relevante y/o sin el tiempo adecuado para analizarla.

61. Lo anterior tiene sentido si se parte de los fundamentos del proceso democrático, es decir, de las razones por las cuales se estima que el método de decisión democrática es valioso frente a otros métodos de decisión política.²⁶ Lo que

necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."

²⁶ Véase, *inter alia*, Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, ed. Gedisa, Barcelona; Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ed. Astrea, Buenos Aires; Ferreres Comella, Victor, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.



dota de valor al método democrático es que intenta reproducir las condiciones de una deliberación racional informal, pero superando sus inconvenientes operativos, como la ausencia de límites temporales para tomar una decisión, la exigencia de que participen todos los afectados o la exigencia de unanimidad.

62. En efecto, el método de deliberación racional informal es valioso porque tiene un valor epistémico, es decir, parte del supuesto de que, si todos los afectados por la decisión a tomar participan en un debate con acceso a toda la información relevante, en el que respeten reglas de racionalidad deliberativa y adopten un punto de vista imparcial, el consenso resultante será correcto con mayor probabilidad.

63. La deliberación democrática pretende reproducir las reglas que dotan de valor epistémico a la deliberación racional informal pero superando sus inconvenientes operativos, a través de la imposición de límites de tiempo para debatir y decidir, mediante la adopción del método de representación por la imposibilidad de que participen directamente todos los afectados sin una merma significativa de su autonomía, y recurriendo a la regla de la mayoría para evitar los inconvenientes prácticos de la regla de la unanimidad.

64. En este sentido, las violaciones al procedimiento legislativo que deben estimarse trascendentes son, exclusivamente, aquellas que impacten significativamente en las condiciones que dotan de valor epistémico al método democrático, es decir, las que excluyan de la deliberación a fuerzas políticamente representativas (convocatoria y votación), o las que afecten las condiciones para poder deliberar racionalmente como son, entre otras, el acceso oportuno a la información relevante, como cuando se somete a discusión una propuesta de ley cuyo contenido se ignora o no se ha tenido el tiempo suficiente para ser analizado.

65. El resto de las violaciones al procedimiento, en la medida en que no afecten a estos principios, no deben considerarse invalidantes por razones de economía.

66. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo, este Tribunal Pleno no advierte que, en relación con el argumento de los accionantes, se haya cometido



alguna violación que trascienda a los principios de la deliberación democrática y tenga potencial invalidante.

67. En efecto, la minuta del Senado en que hizo observaciones como Cámara Revisora respecto de los puntos precisados, fue turnada a comisiones en la Cámara de Diputados para el dictamen de las observaciones respectivas, en términos del artículo 72, inciso E, constitucional,²⁷ y si bien el dictamen²⁸ se sometió a discusión del Pleno el mismo día en que fue aprobado en comisiones, se advierte que: el dictamen se hizo del conocimiento de los diputados antes de iniciar la sesión;²⁹ éste versó, exclusivamente, sobre las observaciones de la Cámara Revisora a normas que previamente habían examinado, discutido y aprobado los diputados, por lo que no les eran desconocidas; ninguno de los diputados presentó moción suspensiva fundada en el desconocimiento de la minuta o del dictamen respectivo, lo que permite suponer que estos consideraron que tuvieron el tiempo suficiente para examinarlos;³⁰ y, finalmente, se advierte que el dictamen fue debatido libremente en el Pleno y aprobado por una amplia mayoría, sin que se advierta violación alguna a las reglas de la deliberación democrática en esta fase.

²⁷ "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"...

"E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su Origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su Origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su Origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes."

²⁸ Visible a fojas 1893 y ss. del tomo II.

²⁹ *Ibidem*, donde se advierte que el dictamen se publicó en la Gaceta y que varios diputados formularon reservas por escrito previo al inicio de la sesión, lo que evidencia que lo conocían.

³⁰ *Ibidem*, fojas 1932 y ss.



68. En este sentido, este Tribunal Pleno no encuentra motivos suficientes para estimar que se cometió alguna violación a las reglas de la deliberación democrática con potencial invalidante, pues se advierte que los diputados contaron con la información relevante previo a la deliberación, que estimaron implícitamente que tuvieron el tiempo suficiente para examinarla, y que fue sometida a un debate en el que pudieron discutir y votar la propuesta libremente. Sin que se advierta oficiosamente alguna otra violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante.

69. Tema 2. Falta de competencia para legislar en materia de austeridad.

En el primer concepto de invalidez, los senadores accionantes argumentan que la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) es inconstitucional porque el Congreso de la Unión carece de facultades constitucionales expresas en el artículo 73 constitucional para legislar en materia de austeridad, por lo que dichas facultades deben entenderse residualmente conferidas a los Estados en términos del artículo 124 constitucional. El objeto de la LFAR es regular el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos se administren con base en los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. El único órgano facultado para pronunciarse sobre el ejercicio del gasto público, su distribución y erogación, es la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV, constitucional, pero no está facultado para imponer directrices en cuanto a esos principios que rigen la erogación de los recursos, pues ello corresponde a los ejecutores materiales o, en todo caso, a la Auditoría Superior de la Federación conforme al artículo 79 constitucional. Además, aducen que el concepto de austeridad difiere del contenido y alcance de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional. Por tanto, viola los artículos 14, 16 y 73 de la Constitución de la República.

70. Es infundado el concepto de invalidez.

71. Nuestra República está constituida como una Federación en términos del artículo 40 constitucional.³¹ Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que

³¹ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



el sistema federal implica la existencia de órdenes jurídicos configurados por un sistema de distribución de competencias, por lo que pueden distinguirse los órdenes constitucional, federal, estatal y municipal, articulados y coordinados conforme a los principios previstos en la Constitución.³²

72. En nuestro régimen constitucional existen varios sistemas de distribución de competencias legislativas, entre los que destacan: competencias exclusivas a favor de la Federación que deben tener un fundamento expreso en la Constitución (entre otros, en el artículo 73) y residuales a los Estados conforme a la regla prevista en el artículo 124;³³ competencias concurrentes, en que tanto la Federación como los Estados tienen competencia para legislar en determinada materia, cuyo ejercicio está sujeto, por lo general, a una condición suspensiva consistente en la emisión de una ley general que distribuya efectivamente competencias legislativas entre los órdenes de gobierno; competencias coincidentes en que tanto la Federación como los Estados y en su caso los Municipios tienen competencia para legislar en sus respectivos ámbitos de gobierno sobre determinada materia; competencias prohibidas a los Estados (artículo 117 constitucional);³⁴ competencias de los Estados condicionadas a la aprobación del

³² Ver tesis: P./J. 136/2005: "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla."

³³ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

³⁴ "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

"II. (Derogada, D.O.F. 21 de octubre de 1966)

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.



Congreso de la Unión (artículo 118 constitucional).³⁵ El Constituyente también ha previsto la posibilidad de que el Congreso de la Unión emita leyes generales que establezcan principios y bases a los que tendrá que ajustarse la legislación que emitan los respectivos ámbitos de gobierno (locales, municipales) en el ejercicio de sus competencias (residuales, concurrentes o coincidentes), con la finalidad de homologar los ordenamientos respectivos en sus principios y rasgos generales.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

³⁵ "Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República."



73. El concepto de invalidez sitúa la problemática de la competencia constitucional para legislar en materia de austeridad en el marco del sistema de distribución de competencias exclusivas de la Federación y residuales de los Estados, pues considera que dado que no existe en la Constitución una norma que expresamente autorice al Congreso de la Unión a legislar en materia de austeridad del gasto público federal, la que considera conceptualmente distinta de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, entonces debe entenderse –argumenta– que esa facultad está residualmente conferida a los Estados, en términos de la regla de distribución prevista en el artículo 124 de la Ley Fundamental o que, en todo caso, sólo los ejecutores del gasto o la Auditoría Superior de la Federación (ASF) pueden imponer directrices al respecto.

74. Es cierto que no existe en el texto de la Constitución una referencia literal a la posibilidad de legislar en materia de "austeridad". Sin embargo, la constitucionalidad de una ley no debe ser juzgada sólo ni principalmente por la fortuna de las palabras usadas en el título de la misma, sino por el contenido de su regulación efectiva. En el caso, el artículo 1 de la LFAR establece lo siguiente:

"Artículo 1. Esta ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal."

75. La pregunta relevante para evaluar la constitucionalidad de esta ley, entonces, es si el Congreso de la Unión tiene competencia constitucional para legislar en materia de gasto público federal y de los principios que lo gobiernan.

76. El sistema de distribución de competencias exclusivas/residuales fue concebido históricamente para limitar el Poder de la Federación y preservar en



amplia medida las competencias de los Estados soberanos que decidieron unirse, cuya transmisión a la Federación fuera innecesaria. Así, el sistema opera mediante una lista de competencias expresas a favor de la Federación (*numerus clausus*) y una regla que reserva a los Estados cualquier otra competencia no conferida expresamente por la Constitución a la Federación.

77. Sin embargo, pronto se advirtió que una interpretación muy rigurosa de este sistema podría llevar a situaciones absurdas o generar problemas de eficacia, ante la dificultad de prever expresa y detalladamente todas las competencias que razonablemente deben reconocerse a la Federación para que funcione este tipo de Estado. Por este motivo surgió la doctrina de las facultades implícitas, consistente en que la Constitución confiere a la Federación, implícitamente, todas aquellas competencias o facultades que sean necesarias para que ésta haga efectivas las que le estén expresamente reconocidas en la Norma Fundamental.

78. Esta doctrina fue recogida por el Constituyente mexicano en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal, que establece que el Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades previstas en el mismo artículo y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

79. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que el Congreso de la Unión sí tiene facultades implícitas para legislar en materia de gasto público federal y específicamente para reglamentar los principios que lo rigen, previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con todos los Poderes de la Unión.

80. En primer lugar, debe hacerse notar que la interpretación propuesta en el concepto de invalidez debe descartarse porque implica asumir una conclusión inaceptable, a saber: que corresponde a los Estados individualmente considerados, y no a la Federación, legislar en materia de gasto público *federal*. Lo inaceptable de esta conclusión se advierte considerando que de aceptarla frustraría ciertamente la posibilidad de regular racionalmente el problema del gasto público *federal*, pues, sin duda, hay materias que sólo pueden ser abordadas adecuadamente desde la Federación.



81. Pero al margen de lo anterior, la interpretación del artículo 73, fracción XXXI, en relación con las fracciones XXIV, XXIX-W, y con el artículo 134, ambos de la Constitución, da fundamento a la conclusión de que el Congreso de la Unión tiene competencia constitucional implícita para regular distintos aspectos del gasto público federal de los Poderes de la Unión, y específicamente, para concretar los principios que regulan el gasto público federal y que son los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Facultad que, se entiende, debe distinguirse de las facultades exclusivas que la Constitución confiere a la Cámara de Diputados en los artículos 74, 75 y 79, relativas a la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación para definir la distribución, el destino y el monto del gasto público federal, así como a su fiscalización a través de la Auditoría Superior de la Federación:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

"...

"XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. ..."



"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.



(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

82. En primer lugar, debe hacerse notar que las normas mencionadas se refieren, en general, al gasto público de la Federación, y en términos del artículo 49 constitucional,³⁶ el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el Congreso tiene competencia implícita

³⁶ Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."



para legislar en relación con cualquier facultad conferida por la Constitución a los Poderes de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXXI, constitucional.

83. Asimismo, la Constitución ha reconocido órganos autónomos para hacerse cargo de funciones técnicas que no es conveniente dejar sometidas al vaivén de las mayorías políticas,³⁷ por lo que debe entenderse que estos órganos también forman parte de la Federación en sentido amplio y que las competencias implícitas del Congreso también pueden predicarse en relación con las facultades que la Constitución reconoce a los órganos constitucionales autónomos, pues, de lo contrario, se produciría un impedimento para que desplieguen sus facultades constitucionales, sin perjuicio de las facultades cuasilegislativas que corresponde ejercer directamente a éstos.³⁸

³⁷ Cfr. tesis: P./J. 46/2015 (10a.): "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes –de los órganos políticos y de los entes regulados– para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los poderes clásicos."

³⁸ Cfr. tesis: P./J. 43/2015 (10a.): "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA O PONIBLE



84. En efecto, si la Constitución reconoce expresamente a la Federación la facultad de ejercer el gasto público federal y le impone el deber de hacerlo conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (artículo 134 primer párrafo); si confiere al Congreso competencia para emitir leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (entre los que se encuentran los organismos constitucionales autónomos)³⁹ en relación con los recursos públicos fe-

AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES. Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se introdujo una serie de contenidos normativos novedosos en su artículo 28, entre ellos, la creación y regulación del IFT como un nuevo órgano autónomo, con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes y órganos previstos en la Norma Fundamental, de la cual deriva que no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación. Ahora bien, una de las implicaciones lógicas de lo anterior es que dicho órgano, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Ley Suprema y en los términos que fijan las leyes. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros poderes, el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias."

³⁹ El artículo 4, fracciones IX y XI, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reglamentaria de los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 constitucionales, establecen:

"Artículo 4. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Entes públicos: Los Poderes Legislativo y Judicial, **los órganos constitucionales autónomos**, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, las dependencias, entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control sobre sus decisiones o acciones cualquiera de los poderes y órganos públicos citados;

"...

"XI. Entidades fiscalizadas: **los entes públicos**; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales o las participaciones federales, no obstante que sean o no considerados entidades paraestatales por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos federales



derales (artículo 73, fracción XXIV), así como leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la Federación, lo que incluye lo relativo al gasto público federal (artículo 73, fracción XXIX-W); entonces es claro para este Tribunal Pleno que en términos de la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para emitir la legislación que sea necesaria para hacer efectivas esas facultades explícitamente reconocidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

85. En este sentido, debe desestimarse el argumento de los accionantes en el sentido de que el concepto de austeridad difiere de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez que regulan el gasto público federal y están previstos en el artículo 134 de la Constitución, porque, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que el objeto de la LFAR es desarrollar esos principios, y la noción de austeridad debe entenderse como una concepción o una forma de entender las exigencias de esos principios.

86. Al respecto, al fallar la acción de inconstitucionalidad 128/2020, el siete de septiembre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno ya se pronunció respecto de la relación entre el concepto de austeridad y los principios del gasto público previstos en el artículo 134 constitucional.

87. Este tribunal consideró que, respecto del gasto público, conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

88. Recordó que, desde que se resolvió la controversia constitucional 55/2008 por la Primera Sala de este Alto Tribunal,⁴⁰ se determinó que el artículo

o participaciones federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines."

⁴⁰ Resuelta el 3 de diciembre de 2008, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente) y presidente Sergio A.



126 de la Constitución General en relación con el diverso artículo 134, protegen los principios de eficiencia, eficacia, de economía, transparencia y honradez del gasto público, en tanto impide la realización de pagos arbitrarios, al prohibir a las instituciones hacer gastos que no estén programados en el presupuesto de egresos o previstos en ley posterior. Lo anterior, en conexión con un sistema de responsabilidades de los servidores públicos consagrado en los artículos 109 a 113 de la Norma Fundamental.

89. Asimismo, este tribunal hizo notar que en dicha controversia se estableció que de los principios que rigen el gasto público se desprende que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: i) si están previstos en el presupuesto de egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida la Legislatura; ii) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, iii) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado.⁴¹

90. Y con base en lo anterior, este Pleno concluyó que el principio de austeridad encuadra en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución General y que, conforme a la Constitución General, dicho principio debe entenderse orientado a que se ejerzan funciones de control del gasto público y el ejercicio del presupuesto de egresos, por lo que el legislador, al referirse a la austeridad, lo que hizo fue explicitar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución General y que son aplicables a todo el gasto público.

91. Luego, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión sí tiene facultades implícitas para legislar respecto de los principios que regulan el gasto público federal previstos en el

Valls Hernández. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que formularía voto particular.

⁴¹ Véase la **tesis 1a. CXLIV/2009**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, de rubro: "GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



artículo 134 de la Constitución, y que el concepto de austeridad debe entenderse orientado a que se ejerzan las funciones de control del gasto público y el ejercicio del presupuesto de egresos conforme a dichos principios, es decir, referido a la buena administración de los recursos públicos.

92. Sin que obste el argumento de los accionantes en el sentido de que corresponde a los ejecutores del gasto o a la ASF el emitir las directrices necesarias para concretar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público federal, previstos en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución.

93. En primer lugar, porque como ya se dijo, quien tiene la competencia legislativa implícita para desarrollar esos principios, es el Congreso de la Unión en términos de los artículos 73, fracción XXXI, en relación con las fracciones XXIV y XXIX-W, y 134, todos de la Constitución.

94. Y, en segundo lugar, porque los artículos 74, fracción VI y 79 de la Constitución Federal no conceden facultades legislativas a la Auditoría Superior de la Federación, sino solamente –en lo que interesa– facultades de fiscalización, evaluación, control y denuncia de responsabilidades, administrativas o penales, relacionadas con el ejercicio del gasto público federal y el cumplimiento de programas federales.

95. Así es, del marco constitucional vigente, se advierte que la ASF carece de facultades legislativas en general, y en particular para reglamentar, desarrollar o concretar mediante normas generales los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público federal, previstos en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución.

96. Lo anterior, sin que pase inadvertido que la ASF sí tiene facultades para emitir criterios y lineamientos técnicos para llevar a cabo auditorías, en términos de los artículos 8 y 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.⁴² Criterios que, claramente, no se refieren a la concreción de los

⁴² Artículo 8. La Auditoría Superior de la Federación deberá emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías, mismos que deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la presente ley y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. ..."



principios que regulan el gasto público federal previstos en el artículo 134 de la Constitución.

97. En este orden de ideas, en términos generales sus facultades se limitan, por una parte, a la fiscalización, evaluación y control del ejercicio del gasto público federal y del cumplimiento de los programas federales, esto es, a verificar que el ejercicio y custodia de los recursos federales se haya efectuado conforme a las normas aplicables y a lo autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Plan Nacional de Desarrollo. Estas facultades se ejercen mediante la práctica de auditorías, la realización de observaciones, recomendaciones e informes públicos. Y, por otra parte, la ASF tiene la facultad, de ejercicio obligatorio, de promover las responsabilidades administrativas o penales que advierta en el ejercicio de su facultad fiscalizadora, ante las instancias respectivas.

98. Entonces, la regulación constitucional de la ASF es clara en cuanto a que no corresponde a ésta, ni mucho menos a los ejecutores del gasto (obligados a observar esos principios y, por ende, fuera de su disposición), emitir las normas que regulan el ejercicio del gasto público, sino, en todo caso, a la primera corresponde fiscalizar, controlar y evaluar su ejercicio y a los segundos, acatar las normas que regulan el uso de los recursos públicos federales.

99. Por último, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que, si bien la austeridad es una forma de referirse a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia que rigen el gasto público federal y están orientados al buen uso y administración de los recursos públicos,

"Artículo 51. La Auditoría Superior de la Federación podrá llevar a cabo las auditorías sobre las participaciones federales a través de los mecanismos de coordinación que implemente, en términos del artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En el mismo marco de la coordinación, la Auditoría Superior de la Federación emitirá los lineamientos técnicos que deberán estar contenidos en los mecanismos de colaboración correspondientes y que tendrán por objeto homologar y hacer eficiente y eficaz la fiscalización de las participaciones que ejerzan las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, incluyendo a todas las entidades fiscalizadas de dichos órdenes de gobierno. Asimismo deberán velar por una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente y con perspectiva. Dichos lineamientos contendrán como mínimo:"



al aplicar dichos principios el Estado debe respetar otras normas constitucionales como el artículo 1, que establece el reconocimiento de derechos humanos conforme a los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad.

100. Lo anterior es especialmente relevante respecto del principio de progresividad de los derechos humanos, que impone al poder público obligaciones tanto positivas como negativas.⁴³ Entre las primeras, la de ampliar la protección de los derechos, y entre las segundas, la de evitar adoptar, *injustificadamente*, medidas regresivas que desconozcan la tutela de esos derechos alcanzada previamente.

101. Lo anterior, tomando en consideración que el principio de progresividad y no regresividad, es aplicable a *todos* los derechos humanos reconocidos por la Constitución y no sólo a los –así llamados– derechos económicos, sociales y culturales, pues si bien el principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a estos derechos,⁴⁴ porque se estimaba que imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país; lo cierto es que este Tribunal Pleno considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales.

102. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece llanamente que todas las autoridades del

⁴³ Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."

⁴⁴ Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos sociales, económicos y culturales, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país.



país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

103. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo.

104. Pero, además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.⁴⁵

105. Por tanto, este Tribunal Pleno considera pertinente puntualizar que las medidas de austeridad que se adopten con fundamento en la LFAR, deben respetar las garantías de *todos* los derechos humanos y no sólo las de los derechos sociales. En consecuencia, debe evitarse una interpretación descontextualizada del artículo 7, fracción I, de la ley impugnada, que menciona expresamente el deber de aplicar las medidas de austeridad sin restringir los derechos sociales, pero no menciona al resto de derechos humanos,⁴⁶ derechos que, no obstante, este tribunal considera que deben entenderse también incluidos, por imperativo del principio de progresividad establecido en el artículo 1o. constitucional.

⁴⁵ Así lo ha sostenido la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.", que este Pleno comparte.

⁴⁶ Artículo 7. La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores de desempeño para evaluar dicha política.



106. Luego, ante lo **infundado** del concepto de invalidez, no hay bases para declarar la inconstitucionalidad de la LFAR en su totalidad.

107. Tema 3. Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR. En el segundo concepto de invalidez, se argumenta que los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR son inconstitucionales porque generan inseguridad jurídica respecto del ámbito de aplicación de la ley y conculcan el principio de división de poderes, pues indican que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos deben dar cumplimiento a esa ley. Sin embargo, no existe facultad constitucional expresa que permita que una legislación de austeridad se extienda a los tres poderes, por lo que no es el instrumento idóneo para legislar el gasto público de los Poderes Legislativo y Judicial, ni de los organismos autónomos. Y la LFAR es sumamente ambigua (sic) respecto de su ámbito de aplicación, pues incluso pretende establecer directrices en materia de relaciones laborales y condiciones de trabajo, lo que genera incertidumbre. Incluso no se precisaron parámetros para que los Poderes Judicial y Legislativo, así como órganos autónomos, adapten sus ordenamientos jurídicos a lo dispuesto en la LFAR, lo que genera incertidumbre acerca del ámbito material y personal de aplicación de ésta. Luego, se violan los artículos 14, 16, 49 y 133 de la Constitución de la República.

108. El texto de las normas impugnadas es el siguiente:

"Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un 'Informe de Austeridad Republicana' en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.

"Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:

I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que México sea Parte;

"II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente ley; y,

"III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana.

"Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente."



"Artículo 1. Esta ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal.

"Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del presupuesto de egresos de la Federación."

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Austeridad republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados."

109. Es infundado el concepto de invalidez.

110. El principio de seguridad jurídica está previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2005)

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.



"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. ..."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

111. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas, se ha pronunciado en innumerables ocasiones sobre el principio de seguridad jurídica.

112. Así, por ejemplo, la Segunda Sala ha sostenido (refiriéndose a la materia fiscal)⁴⁷ que dicho principio tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión; que el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias; que las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

⁴⁷ Tesis: 2a./J. 140/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL."



113. Por su parte, la Primera Sala (también refiriéndose al derecho tributario) ha considerado⁴⁸ que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del derecho".

114. La seguridad jurídica es un principio⁴⁹ que expresa desde una exigencia mínima y formal de orden que debe brindar un sistema jurídico, con indepen-

⁴⁸ Tesis: 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."

⁴⁹ La seguridad jurídica puede ser reconocida por el sistema jurídico a través de enunciados de valor o de principio. En el primer caso, mediante enunciados del tipo "la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento". En el segundo, mediante enunciados del tipo "debe procurarse la seguridad jurídica", etcétera. La diferencia entre ambos enunciados es que los primeros *expresan* que



dencia de que éste proteja otros valores (saber a qué atenerse), hasta una exigencia más sustantiva vinculada con la certeza y previsibilidad que debe proporcionar el sistema jurídico de que se realizarán otros principios como la libertad, la igualdad, etcétera (por ejemplo, la exigencia de taxatividad vinculada con un derecho penal liberal y democrático).⁵⁰

115. En efecto, la seguridad jurídica entendida como el deber de que el sistema jurídico proporcione un estado de cosas en que impere en un grado razonable la previsibilidad de la conducta y de sus consecuencias jurídicas, es un principio que tiene una conexión estrecha con la realización de otros principios sustantivos protegidos por el sistema jurídico, como la autonomía y la igualdad.⁵¹

116. El principio de autonomía personal consiste en la libertad de elegir y materializar planes de vida sin la interferencia injustificada de terceros, incluido el Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que ese es uno de los principios fundamentales de nuestro sistema jurídico.⁵² Este principio,

determinado estado de cosas es valioso, mientras que los segundos *prescriben* realizar determinada acción o estado de cosas que se valora positivamente. Es decir, los enunciados de principio, a diferencia de los puramente valorativos, hacen explícita su dimensión directiva o de guía de la conducta. En nuestro sistema, la seguridad jurídica está reconocida mediante enunciados de principio.

⁵⁰ En la filosofía jurídica existe una discusión acerca de si la seguridad jurídica es una exigencia puramente instrumental, es decir, si sólo es valiosa en la medida en que se predica de la realización de valores sustantivos, o si la seguridad jurídica también es valiosa en sí misma, en el sentido de que en un sistema injusto, es mejor la situación en que se tiene certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, que la situación en que es imprevisible. En este último caso, no obstante, nótese que lo que diferencia a esas dos situaciones puede ser que la primera preserva, al menos, cierto grado de autonomía. Es decir, hay una conexión con otro valor sustantivo. Véase, entre otros: Lifante Vidal, Isabel, "Seguridad jurídica y previsibilidad", en *Doxa, cuadernos de filosofía del derecho*, número 36; García Manrique, *El valor de la seguridad jurídica*, ed. Fontamara, 2007.

⁵¹ De hecho, una de las concepciones contemporáneas del derecho, el positivismo ético, tiene entre sus postulados el deber moral de procurar un sistema jurídico con los rasgos que consideran propios del positivismo, que proporcione seguridad y certeza, como condición para preservar la autonomía personal. Cfr: Laporta, F. y otros, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid; Laporta, F., *El imperio de la ley. Una visión actual*, ed. Trotta; Atienza, M. y Ruiz Manero, J., *Para una teoría postpositivista del derecho*, ed. Palestra Temis.

⁵² Entre otras, ver tesis: 1a./J. 82/2017 (10a.): "DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de



junto con los de igualdad y dignidad, fundamentan los derechos humanos reconocidos por la Constitución, en la medida en que estos tutelan bienes básicos necesarios para la realización de aquellos, pues, por ejemplo, la protección de la vida y la salud o la provisión de educación básica son bienes necesarios para elegir y materializar cualquier plan de vida y para tener una vida digna en condiciones de igualdad. Desde esta perspectiva, resulta evidente que una condición *sine qua non* para poder desarrollar una vida autónoma es la existencia de seguridad jurídica, pues la estabilidad del sistema normativo y la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de la conducta, son necesarias para planear y desarrollar una vida. De aquí que la seguridad jurídica sea considerada un derecho fundamental.⁵³

aquí su carácter de derecho humano. Y en tanto bien básico para toda persona, la educación elemental debe ser obligatoria, universal y gratuita. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con su elección y materialización, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como impedir la interferencia injustificada de otras personas en su consecución. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, por lo menos, un nivel básico de educación. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente; la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etcétera); la discusión crítica de la moral social vigente; el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad; y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas. De aquí que tanto la Constitución General como los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos."

⁵³ La seguridad jurídica es un principio que puede dar contenido a un derecho fundamental si se mira desde la perspectiva de los sujetos titulares de derechos humanos, pero también es un principio fundamental del derecho que puede fundamentar deberes objetivos del Estado como el de emitir normas claras y precisas, no retroactivas, aplicadas regularmente, etcétera, aunque no se vincule siempre con otros derechos humanos, por ejemplo, cuando se exige que las relaciones entre poderes del mismo Estado o sus competencias jurídicas, se regulen de manera que generen certeza.



117. Por lo que hace al principio de igualdad, es claro que sólo puede realizarse en el marco de un sistema jurídico que preserve la seguridad jurídica, ya que la igualdad ante la ley o igualdad formal presupone normas claras y precisas aplicadas regularmente por los operadores jurídicos, esto es, que el legislador emita normas claras, precisas, públicas, no retroactivas, etcétera, y que los aplicadores (tribunales y autoridades administrativas) se sientan vinculados por esas normas interpretadas –por lo general– conforme a su sentido literal, de manera que sea previsible su actuación frente a los destinatarios y se apliquen igual para todos, sin hacer excepciones arbitrarias. Pero también la igualdad sustantiva requiere de seguridad jurídica: la seguridad que proporciona el sistema de que a todos se les proporcionarán los mismos bienes básicos y oportunidades de desarrollo conforme a la ley, es decir, que no se harán diferencias arbitrarias en el acceso a esos bienes y oportunidades básicas.

118. En nuestro sistema jurídico, el principio de seguridad jurídica recogido en los artículos 14 y 16 constitucionales debe leerse en el último de los sentidos: seguridad y certeza de que el sistema jurídico protegerá los derechos y valores fundamentales previstos en la Constitución y garantizados por las leyes.

119. El principio de seguridad jurídica, en sistemas jurídicos complejos como el nuestro, se expresa a través de una serie de exigencias como las siguientes:

120. La existencia de un sistema jurídico relativamente estable, al menos en sus rasgos más importantes, para evitar que una labilidad excesiva impida conocer con certeza la regulación de la conducta y las consecuencias de la misma.

121. Que el sistema se componga de normas generales y abstractas, es decir, que estén dirigidas a clases de destinatarios y que modalicen (prohibida, facultativa, obligatoria) clases de conductas, lo que implica la proscripción de normas individualizadas dirigidas a un destinatario definido respecto de una conducta concreta.

122. Que esas normas tengan un origen democrático, de manera que los afectados hayan podido participar legítimamente en su formación, ya sea directamente o a través de mecanismos de representación.



123. Que las normas sean públicas, esto es, que las disposiciones o textos canónicos que las contienen puedan ser conocidos por todos con certeza, a través de su publicación en medios oficiales y accesibles de difusión.

124. Que esas normas no sean retroactivas en el sentido de que pretendan regular hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor, exigencia que gravita sobre las autoridades normativas, pero también se proyecta sobre los aplicadores: que las normas (no retroactivas en el sentido anterior) no se apliquen retroactivamente, esto es, a hechos que sucedieron antes de su vigencia.⁵⁴

125. Que las disposiciones y normas⁵⁵ respeten ciertos requisitos de racionalidad lingüística necesarios para que transmitan un mensaje razonablemente claro y preciso, como procurar no usar términos ambiguos (polisémicos) o con escaso significado descriptivo y alto contenido valorativo o con fuerte carga emotiva, la minimización del uso de conceptos vagos (cuyas propiedades –intensión– o su referencia –extensión– sean muy imprecisas),⁵⁶ con "textura abierta",⁵⁷ así como conceptos esencialmente controvertidos o jurídicamente indeterminados,⁵⁸ usar el recurso a definiciones estipulativas en los cuerpos legales para guiar a los aplicadores, la redacción de ordenamientos no redundantes, no contradictorios, el uso prudente de las remisiones, etcétera.

126. Que rija el principio de legalidad y el deber de la autoridad de fundar y motivar su actuación en normas con las características mencionadas, esto es, la prohibición de la arbitrariedad, aunado al principio de responsabilidad por la actuación del poder público.

⁵⁴ Aunque, por razones sustantivas, se acepta en ciertos casos su aplicación retroactiva si es en beneficio de las personas, especialmente en el derecho penal por la gravedad de la afectación a derechos fundamentales que conllevan las penas.

⁵⁵ Por disposición se entienden los textos o enunciados autoritativos emitidos por la autoridad legislativa y por norma el significado de los mismos una vez interpretados. En los casos fáciles la diferencia es imperceptible, pero cuando hay dudas acerca del significado de los enunciados normativos, los casos difíciles, la diferencia cobra relevancia, como en los supuestos de interpretación conforme. Cfr. Guastini, Ricardo, *Interpretar y argumentar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2014.

⁵⁶ Ver: Carrió, G., *Notas sobre derecho y lenguaje*, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

⁵⁷ Por textura abierta se entiende vaguedad potencial o superveniente. Véase Schauer F., *Las reglas en juego*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2004.

⁵⁸ Véase: Atienza, M., *El derecho como argumentación*, ed. Ariel, Barcelona.



127. Que en el sistema se respete el principio de jerarquía normativa, que existan tribunales previamente establecidos, creados con una competencia genérica y permanente (proscripción de tribunales *ad hoc* o tribunales especiales); que existan instituciones como la cosa juzgada, la prescripción, la preclusión y la caducidad, etcétera.⁵⁹

128. Ahora bien, el principio de seguridad jurídica, como en general todos los principios, no es absoluto y a menudo entra en tensión con otros principios y exigencias legítimas del sistema jurídico, por lo que los requerimientos de seguridad jurídica son graduales.

129. El grado de certidumbre exigible a una norma jurídica varía en función, por una parte, del riesgo de afectación a derechos fundamentales o bienes jurídicos de gran importancia (reducir la discrecionalidad del aplicador), y por otra, de la necesidad de preservar cierta flexibilidad o discreción para que los aplicadores de las normas puedan evitar frustrar los fines que subyacen a éstas y corregir algunos resultados valorativamente incongruentes que se producirían si se aplicaran siempre de manera rígida.

130. En efecto, en todo sistema normativo evolucionado pueden distinguirse dos aspectos que pueden entrar en tensión: el aspecto valorativo y el aspecto directivo. El primero consiste en que el sistema jurídico pretende la realización de acciones y estados de cosas valiosos. El segundo consiste en que el sistema jurídico trata de obtener esos resultados mediante la técnica de dirigir la conducta de las personas mediante reglas que modalizan conductas (permitida, prohibida, obligatoria). En este sentido, en el sistema jurídico encontramos tanto valores y principios muy generales (p. ej. debe respetarse la vida de las personas) que expresan las acciones y objetivos valorados positivamente por el sistema, como reglas que establecen con alta precisión la conducta debida en determinada circunstancia (p. ej. prohibido circular a mayor velocidad de la permitida), para lograr los valores y principios subyacentes.

⁵⁹ Se trata de algunos rasgos que han sido incluso considerados constitutivos del derecho mismo: generalidad, publicidad, congruencia, claridad, irretroactividad, posibilidad de cumplimiento, estabilidad normativa, aplicación congruente, etc. Véase Fuller, L. *The Morality of Law*, Yale University Press, 1964.



131. Ahora bien, con frecuencia se producen conflictos entre ambos aspectos, porque las reglas con las que pretende guiarse la conducta de las personas para realizar los valores y principios subyacentes, por innumerables razones como la imposibilidad de imaginar y prever todos los casos posibles, presentan defectos. En lo que interesa, a veces una regla no incluye todos los casos que debería conforme a las razones que la justifican (infrainclusión), a veces incluye más casos de los que está justificado (suprainclusión).⁶⁰ En estos casos, los aplicadores pueden corregir el problema para evitar resultados valorativamente anómalos, mediante recursos interpretativos: interpretación extensiva o analógica para la infrainclusión, interpretación restrictiva o por disociación para la supra-inclusión, entre otras técnicas.

132. La seguridad jurídica incide también en ambos aspectos. Referida al aspecto valorativo, la seguridad jurídica consiste en la certeza de que las autoridades legislativas y jurisdiccionales producirán actos congruentes con los valores y principios del sistema jurídico. Referida al aspecto directivo, consiste en la certeza de que las autoridades legislativas emitirán normas suficientemente claras y precisas que serán aplicadas regularmente, conforme a su sentido literal, por las autoridades jurisdiccionales, de manera que puedan predecirse con certidumbre las consecuencias jurídicas de los hechos y actos jurídicos.

133. Sin embargo, mientras mayor sea la exigencia de seguridad jurídica en el aspecto directivo, menos margen de discreción tendrán los aplicadores para corregir los resultados valorativamente anómalos. Por ello, el grado en que debe exigirse certidumbre jurídica está en función, como se dijo, de la posibilidad de afectaciones intensas a derechos fundamentales y bienes de la máxima relevancia, por una parte, y por la otra, de la necesidad de preservar cierta discrecionalidad para que los aplicadores puedan realizar los valores y principios subyacentes a las normas.

134. En el derecho penal, por ejemplo, la exigencia de seguridad jurídica alcanza su máxima intensidad, porque las penas afectan gravemente bienes jurídicos de la máxima importancia jurídica, como la libertad personal. Así, la

⁶⁰ Véase, Schauer, *opus cit.*



exigencia de taxatividad de las normas penales y de estricta aplicación de las mismas, para privilegiar en alto grado la previsibilidad de la conducta, se considera prioritaria frente a la posibilidad de corregir riesgos de infrainclusión de las normas penales: de ahí la prohibición del recurso a técnicas interpretativas como la analogía, la mayoría de razón o la interpretación conforme, en esta materia.⁶¹ Esto, para alcanzar un alto grado de seguridad en el aspecto directivo, es decir, que la persona sepa con toda certeza, desde una perspectiva *ex ante*, qué conducta está prohibida penalmente (incluso si no sabe por qué razones), para que pueda ajustarse a la norma y evitar la sanción.

135. En relación con el derecho administrativo sancionador se ha estimado que aplican, aunque con menor intensidad y modulados a las peculiares necesidades regulativas de esta rama del derecho, los principios del derecho penal, como el de taxatividad⁶² cuyo rigor, aunque alto, debe atemperarse en esta materia.

⁶¹ No ocurre lo mismo con la suprainclusión en materia penal: hay distintos mecanismos legales y dogmáticos para corregirla, como las causas de justificación o las excluyentes de responsabilidad, que evitan la imposición de una sanción a pesar de que la conducta es subsumible en la norma, es decir, de que es una conducta típica. Pero en este caso, la justificación es la misma: preservar los derechos fundamentales de afectaciones injustificadas.

⁶² Tesis: P./J. 99/2006: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."



136. Lo mismo puede decirse, en general, de decisiones –legislativas o jurisdiccionales– restrictivas de derechos fundamentales, aunque no sean penas: deben satisfacer en un grado alto las exigencias de seguridad jurídica.

137. Sin embargo, existen ciertos campos del derecho en que no están involucradas directamente afectaciones graves a derechos fundamentales o bienes colectivos especialmente vinculados con estos (como la salud pública) y en los que es necesario preservar un cierto grado de discrecionalidad para las autoridades legislativas y administrativas, a fin de que puedan perseguir eficazmente las finalidades públicas ordenadas por el derecho. En estos casos, las exigencias de la seguridad jurídica deben compatibilizarse con la necesaria flexibilidad y discrecionalidad de las autoridades para perseguir adecuadamente los fines públicos ordenados por el derecho.

138. En suma, para determinar si una norma viola el principio de seguridad jurídica, debe hacerse un análisis complejo de la misma en función de las consideraciones precedentes, sin que pueda establecerse un grado uniforme de exigibilidad en relación con la seguridad jurídica, por las razones apuntadas.

139. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas son compatibles con el principio de seguridad jurídica por lo siguiente.

140. Por lo que hace a los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR, este Tribunal Pleno considera que precisan con un grado razonable de certeza el ámbito de aplicación de la ley respecto de los Poderes Judicial y Legislativo, así como los órganos autónomos, en función de la necesidad de preservar cierta discrecionalidad normativa para proteger, justamente, la división de poderes y los principios de independencia y autonomía que la Constitución reconoce a esos órganos del Estado.

141. En efecto, el artículo 1 de la LFAR es claro en cuanto a su ámbito material y personal de validez. En primer lugar, establece que su objeto material es regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



142. En cuanto a su ámbito personal, establece claramente dos cosas: que sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal, que está claramente definida en la ley orgánica respectiva. Y segunda, que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la LFAR, *de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos*, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

143. Por su parte, el artículo 4, fracción I, de la LFAR define la austeridad republicana como la conducta de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos, están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia (sic) y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

144. A juicio de este Tribunal Pleno, estas normas no generan inseguridad jurídica en cuanto al ámbito de aplicación personal de la LFAR. Por el contrario, son suficientemente claras en cuanto a que tanto el Poder Legislativo federal y el Poder Judicial de la Federación, así como los órganos autónomos previstos en la Constitución Federal a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deben dar cumplimiento a las normas de la LFAR, y que ello se hará de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos.

145. En este sentido, es claro para este Tribunal Pleno que esas normas, por una parte, sujetan a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos, al cumplimiento de los objetivos de esa ley: administrar los recursos públicos de que dispongan para el cumplimiento de sus fines de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, previstos en el artículo 134 de la Constitución.

146. Y por otra, preservan la flexibilidad necesaria para respetar la división de poderes y los principios de independencia y autonomía que la Constitución reconoce al Poder Judicial, al Legislativo y a los órganos autónomos, pues corresponderá a estos Poderes (Legislativo y Judicial) y órganos autónomos adoptar



por sí mismos las medidas de austeridad previstas en la LFAR y/o adoptar otras para cumplir con los objetivos de la ley, de acuerdo con su propia normatividad y en la medida en que ello sea compatible con su propia naturaleza y con los objetivos públicos cuya persecución les impone la propia Constitución.

147. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas satisfacen el grado de seguridad jurídica exigible constitucionalmente, considerando que esas normas no restringen directamente derecho fundamental alguno sino que pretenden normar la administración de los recursos públicos de acuerdo con la Constitución, precisan claramente su ámbito personal de validez al vincular a los Poderes Judicial y Legislativo así como a los órganos autónomos al cumplimiento de la ley, y lo hacen con la flexibilidad necesaria para preservar la autonomía e independencia reconocida a estos poderes y órganos por la propia Constitución, al establecer que serán estos quienes, de acuerdo con sus propias normas, acaten las medidas de austeridad que sean compatibles con su naturaleza y con el cumplimiento de los objetivos públicos que les impone el derecho mismo. Sin que, por lo demás, se advierta que la LFAR regule relaciones laborales de los funcionarios públicos, como se afirma en el concepto de invalidez.

148. Por tanto, se **reconoce la validez** de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR

149. Tema 4. Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación. En el cuarto concepto de invalidez se argumenta, entre otras cosas, que los artículos 4, fracción II, 27 y transitorio séptimo, son inconstitucionales porque la LFAR no prevé la integración del mencionado comité, lo que genera inseguridad jurídica.

150. El texto de las normas impugnadas es el siguiente:

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"II. Comité de Evaluación: Órgano colegiado interinstitucional encargado en el ámbito de la administración pública federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana."



"Artículo 27. Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.

"El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:

"I. Medidas tomadas por la administración pública federal;

"II. Impacto presupuestal de las medidas;

"III. Temporalidad de los efectos de ahorro;

"IV. Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana; y,

"V. Destino del ahorro obtenido.

"Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.

"...

"Séptimo. Dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público emitirán los lineamientos para la operación y funcionamiento del Comité de Evaluación.

"La presidencia de dicho comité estará a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, quienes desempeñarán esta función en forma alterna por los periodos que señalen los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior."

151. Este Tribunal Pleno considera que los artículos 4, fracción II, 27 y séptimo transitorio de la LFAR satisfacen las exigencias del principio de seguridad



jurídica, desarrollado en el epígrafe anterior, en cuanto a la integración del Comité de Evaluación previsto en la ley.

152. Para sustentar esta conclusión, conviene partir del análisis de la naturaleza y función del Comité de Evaluación de acuerdo con la LFAR.

153. Los artículos 4, fracción II, y transitorio séptimo de la LFAR establecen que se trata de un órgano colegiado interinstitucional, cuya presidencia alternarán las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la de Función Pública conforme a los lineamientos que emitan, encargado en el ámbito de la administración pública federal de *evaluar* las medidas de austeridad republicana. El artículo 27, por su parte, atribuye al comité la responsabilidad de *promover y evaluar las políticas y medidas* de austeridad republicana de los entes públicos, mediante informes que remitirá anualmente a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, quien deberá usar los resultados de la evaluación para *retroalimentar y mejorar* futuras medidas de austeridad republicana.

154. De la regulación del Comité de Evaluación en la LFAR, se advierte claramente que se trata de un órgano interinstitucional con un objetivo muy específico: evaluar las medidas de austeridad con el objetivo de proponer a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, mejoras que podrían adoptar respecto de la política de austeridad en el gasto público federal. En este sentido, se trata de un órgano cuya función no consiste en fiscalizar ni controlar el gasto público federal, ni en generar por sí mismo políticas o medidas de austeridad que vinculen a otras entidades, poderes y órganos, ni mucho menos en emitir actos administrativos que trasciendan a los particulares. Su función se limita, exclusivamente, a evaluar los resultados de las medidas de austeridad que los entes obligados adopten conforme a la LFAR, con el objetivo de proponer a los órganos competentes mejoras que podrían realizarse en cuanto a la política de austeridad. En este sentido, sus funciones son equiparables a las de un órgano consultivo que está obligado a emitir anualmente opiniones *de lege ferenda*, para mejorar la regulación de la política de austeridad.

155. Ahora bien, el motivo de invalidez aducido por los accionantes es que la LFAR no establece la integración de ese comité, lo que a su juicio viola el principio de seguridad jurídica.



156. Este Tribunal Pleno no comparte esa apreciación, pues considera que la regulación del Comité de Evaluación prevista en la LFAR, si bien no establece la totalidad de la integración del mismo, proporciona bases suficientes para que las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público establezcan la integración de ese órgano al emitir los lineamientos a que se refiere el artículo transitorio séptimo de la misma,⁶³ pues la LFAR establece las funciones del comité lo que condiciona el perfil de los funcionarios que deberán integrarlo, determina que se trata de un órgano interinstitucional lo que implica que debe estar conformado por funcionarios de ambas secretarías y dispone que la presidencia de ese órgano será ocupada, alternadamente, por un funcionario de esas secretarías, por el periodo que determinen los lineamientos. Estas bases generales sobre la estructura orgánica del Comité de Evaluación deberán ser desarrolladas con base en los lineamientos que emitan las secretarías mencionadas con fundamento en la habilitación prevista en el artículo transitorio séptimo de la LFAR.

157. En este sentido, esas normas respetan las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, pues en relación con la integración del mencionado Comité de Evaluación, no deben considerarse especialmente intensas tomando en cuenta que ese órgano no tiene como función emitir actos administrativos que pudieran afectar derechos fundamentales de particulares ni tomar, por sí mismo, medida alguna que afecte al funcionamiento de otras entidades y órganos del Estado respecto del uso de recursos públicos federales, además de que existe la necesidad, por razones de eficacia, de que sean las propias secretarías mencionadas quienes determinen la integración de dicho comité para su adecuado funcionamiento, sin que el hecho de que se habilite a las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público a emitir lineamientos que completen la integración del comité vulnere la seguridad jurídica, porque la LFAR establece lineamientos mínimos suficientes al respecto.⁶⁴

⁶³ "Séptimo. Dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público emitirán los lineamientos para la operación y funcionamiento del Comité de Evaluación.

"La presidencia de dicho comité estará a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, quienes desempeñarán esta función en forma alterna por los periodos que señalen los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior."

⁶⁴ En el mismo sentido, ver tesis: 2a./J. 97/2008: "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006. SU ARTÍCULO 9, FRACCIÓN III, CONSTITUYE UNA CLÁUSULA HABILITANTE. Las cláusulas habilitantes son mecanismos a través de los cuales el legislador



158. Por ende, se **reconoce la validez** de los artículos 4, fracción I, 27 y transitorio séptimo de la LFAR.

159. Tema 5. Violación al principio de división de poderes en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos autónomos. En otra parte del segundo concepto de invalidez se argumenta que no existe facultad constitucional expresa que permita que una legislación de austeridad se extienda a los tres poderes, por lo que no es el instrumento idóneo para legislar el gasto público de los Poderes Legislativo y Judicial, ni de los organismos autónomos y, en consecuencia, el artículo 1, párrafo segundo, y 4, fracción I de la LFAR violan la división de poderes, al someter a poderes autónomos a las fuerzas mayoritarias en turno.

160. El concepto de invalidez es infundado.

161. Al examinar el tema 2 de esta ejecutoria, este Tribunal Pleno concluyó que el Congreso de la Unión sí tiene facultades implícitas para legislar en materia de gasto público federal, y específicamente para desarrollar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con los Poderes de la Unión y los organismos

habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta, precisándole las bases y los parámetros generales conforme a los cuales deberá actuar. Esto es, la habilitación permite al órgano del Estado facultado –dentro de un marco definido de acción– expedir normas reguladoras de un aspecto técnico específico y complejo que por sus características requiere la previsión de soluciones a situaciones dinámicas que no pueden preverse con absoluta precisión en la ley. Por tanto, el artículo 9, fracción III, del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006 constituye una cláusula habilitante, porque en él la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, para emitir las disposiciones aplicables a efecto de que las dependencias y entidades soliciten la autorización a fin de que, con cargo a los recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, apliquen las medidas para cubrir una compensación económica a los servidores públicos que decidan concluir en definitiva la prestación de sus servicios en la administración pública federal, estableciendo al efecto diversos parámetros como la forzosa cancelación de las plazas sujetas al programa; la restitución de los recursos correspondientes a las compensaciones económicas pagadas a los servidores públicos a su cargo; el objetivo de aplicación de los mismos; el destino de los ahorros generados y el reporte sobre el ejercicio de tales recursos."



dotados de autonomía constitucional, por lo que en esa parte del concepto de invalidez es infundada por las razones que se expusieron en el estudio respectivo.

162. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que los artículos impugnados no violan el principio de división de poderes por las razones siguientes.

163. El artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

164. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Por otro lado, ha aceptado que el Constituyente establezca funciones a favor de un determinado poder, que en términos generales corresponden a la esfera de otro, siempre y cuando se ajuste a lo así consignado expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. De lo anterior se deduce que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento.⁶⁵

165. Así mismo, esta Corte ha sostenido que la división funcional de atribuciones que establece el artículo 49 constitucional no opera de manera rígida,

⁶⁵ Ver tesis P./J. 111/2009, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA."



sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho.

166. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellas que la propia Constitución les asigna.

167. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.⁶⁶

168. Este Tribunal Pleno ha considerado también que la Constitución implícitamente contiene tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos

⁶⁶ Ver tesis: P./J. 78/2009, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."



para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.⁶⁷

169. En este sentido, en lo que interesa, se viola el principio de división de poderes, entre otros supuestos, cuando un órgano del Estado ejerce una atribución que no le confiere la Constitución ni es necesaria para ejercer sus facultades exclusivas, y que esa atribución implica que se inmiscuye o invade las facultades que la Ley Suprema le reconoce a otro poder.

170. En el caso, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas no violan el principio de división de poderes, porque, como ya se mencionó al estudiar el tema 2, la Constitución Federal confiere competencia legislativa implícita al Congreso de la Unión para legislar en materia de gasto público federal, y específicamente para desarrollar los principios de eficiencia, eficacia, economía,

⁶⁷ Ver tesis: P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con los Poderes de la Unión y los organismos dotados de autonomía constitucional.

171. En este sentido, no se satisfacen las condiciones para considerar que se viola el principio de división de poderes, consistente en que la Constitución no reconozca expresamente la facultad respectiva ni sea necesaria para ejercer las facultades exclusivas que le reconoce al órgano en cuestión, o que su ejercicio invada la facultad conferida a otro órgano por la propia Norma Fundamental, pues en este caso, el orden constitucional sí confiere la facultad legislativa en materia de gasto público federal al Congreso de la Unión, específicamente para regular los principios previstos en el artículo 134 de la misma que disciplinan el gasto público federal.

172. Por lo que en relación con estas facultades específicas, no se invade la autonomía ni la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial ni de los órganos autónomos para desarrollar las funciones sustantivas que les confiere la Constitución, ya que las facultades legislativas en cuestión se limitan a esos aspectos del gasto público federal, pero no al ámbito de gestión presupuestaria autónoma que les reconoce la Constitución a esos poderes y entidades públicas, mucho menos a sus funciones sustantivas, como, en el caso del Poder Legislativo, sus otras facultades legislativas, en el del Poder Judicial, sus facultades jurisdiccionales, y en el de los órganos autónomos, sus facultades técnicas vinculadas con su propósito constitucional.

173. En efecto, no se advierte que los artículos impugnados de la LFAR invadan las facultades sustantivas que la Constitución confiere exclusivamente a los Poderes Legislativo y Judicial o a los órganos autónomos, pues además de que su materia se limita a reglamentar los principios del gasto público previstos en el artículo 134 constitucional para todos los Poderes de la Unión y entidades públicas federales, incluso el artículo 1, párrafo segundo de la LFAR, como ya se mencionó, confiere a los poderes y órganos mencionados un margen de autonomía para que sean estos, considerando sus necesidades específicas de gasto para cumplir con sus funciones públicas y su independencia y autonomía, entre otras cosas, en relación con su gestión presupuestaria, quienes determinen



las medidas de austeridad que en concreto son compatibles con su diseño y fines constitucionales. De aquí lo infundado del concepto de invalidez.

174. En consecuencia, se **reconoce la validez** de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

175. Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas. En el tercer concepto de invalidez se argumenta que los artículos 16, en las porciones que establecen "de manera enunciativa y no limitativa" y "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo", y el 26 de la LFAR, violan los principios de tipicidad y taxatividad, pues considerando que el artículo 29 del mismo ordenamiento faculta a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para iniciar procedimientos de responsabilidad por infracciones a las medidas de austeridad, las normas impugnadas generan incertidumbre jurídica que impiden a los destinatarios conocer los elementos de las infracciones, pues el catálogo de las medidas de austeridad puede ser ampliado por las Secretarías (de Hacienda y de la Función Pública) sin que se prevean en la ley lineamientos, parámetros o términos para complementar o adicionar lo ya regulado.

176. Es infundado el concepto de invalidez.

177. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

"Artículo 16. Son medidas de austeridad republicana, **de manera enunciativa y no limitativa**, las siguientes:

"I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control



interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

"II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la administración pública federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

"III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;

"IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el seguro de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo;

"V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;

"VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

"VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo; y,

"VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario.

"La secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto



en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la ley, **pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo**, en caso de estimarlo conveniente.

"Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, emitir las disposiciones que en materia de control presupuestal regirán la implementación de la presente ley. ..."

"Artículo 26. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la secretaría emitirán los lineamientos aplicables en materia de austeridad republicana, sin que éstos limiten o interfieran en el cumplimiento de la prestación de servicios al público y de los objetivos de la administración pública federal. ..."

178. Asimismo, el artículo 29 de la LFAR dispone:

"Artículo 29. En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

179. El principio de taxatividad ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha precisado su fundamento, definición y alcances, así como la forma de analizar su cumplimiento.

180. En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2014,⁶⁸ se reseñaron los principales pronunciamientos sobre este tema y se fijó el parámetro de control constitucional. Pronunciamientos que se reseñarán a continuación.

181. En el referido precedente, quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁸ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



182. El artículo 9 de la citada convención, establece el principio de legalidad en los términos siguientes:

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos (sic) según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

183. En la interpretación de esa norma convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, en sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y en el Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, en sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, estableció lo siguiente:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

".. Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. ..."



"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

184. Asimismo, el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece:

"Artículo 14. ...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

185. En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se recordó que, en la interpretación de la porción normativa transcrita, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

a) La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

b) La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.



c) Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.⁶⁹

186. A su vez, en dicho precedente se retomó lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011. En ese fallo se aclaró que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

187. Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y de reserva de ley.

⁶⁹ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, en la jurisprudencia 1a./J. 10/2006: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."



188. Además se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. Por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de precisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

189. El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica. De aquí que la certeza jurídica y la igualdad en la aplicación del derecho sean los valores subyacentes al principio de taxatividad.

190. En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se destacó que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

191. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

192. Se sostuvo que del principio de legalidad deriva el de taxatividad, que exige la formulación, en términos precisos, de los supuestos de hecho que pretenden regular las normas penales, a partir de dos directrices: a) el uso de conceptos con el menor grado de vaguedad posible para determinar los comportamientos penalmente prohibidos;⁷⁰ y, b) la preferencia por el uso de con-

⁷⁰ Es decir, el uso de conceptos cuya zona de claridad sea lo más amplia posible (el conjunto de casos en que claramente aplica el concepto), y cuya zona de penumbra (los casos en los que es dudoso si aplica o no el concepto) sea lo más reducida posible.



ceptos descriptivos (p. ej. privar de la vida) frente a los conceptos valorativos (p. ej. ultrajar).⁷¹

193. Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

194. En ese sentido, se concluyó que el principio de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

195. Lo anterior implica que al prever las penas la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

196. Sin embargo, en ese mismo fallo se aclara que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación absoluta. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consis-

⁷¹ Esto es, la preferencia por conceptos con un contenido informativo/descriptivo denso, susceptible de ser verificado objetivamente mediante procedimientos empíricos, y en los que el recurso a valoraciones para determinar su aplicabilidad se reduzca en lo posible.



tente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

197. También se precisó que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como al contraste entre dicha expresión con otras contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios (esto, especialmente, cuando se trata de delitos que regulan actividades sociales especializadas, como las actividades profesionales, por ejemplo).⁷²

198. En suma, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, si su imprecisión es excesiva o irrazonable, es decir, si tiene un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

199. Pues bien, este Tribunal Pleno considera necesario abundar sobre el sentido y alcance del principio de taxatividad, como especificación del principio de legalidad.

⁷² La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico se pronunció la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de febrero de 2006, página 357, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", Décima Época. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131.



200. Como ya se mencionó, el principio de legalidad en materia penal implica –entre otras cosas– que la redacción de los tipos penales debe ser suficientemente clara y precisa. Una disposición jurídica satisface la exigencia de taxatividad si el destinatario de la norma puede anticipar con certeza la conducta que está prohibida y distinguirla de la que está permitida, para poder normar su conducta.

201. Las razones que justifican esta exigencia dirigida de manera directa al legislador son garantizar la certeza jurídica, la igualdad ante la ley y, en último término, la autonomía personal.

202. En efecto, la exigencia de taxatividad tiene sentido tomando en consideración que la transgresión a normas penales puede conllevar consecuencias severas como la afectación grave a –o privación de– bienes jurídicos como la libertad u otros derechos.

203. Por ello, dado que las consecuencias jurídicas de un delito (y del proceso mismo, a menudo) implican una afectación intensa a derechos fundamentales, es de suma importancia que los potenciales afectados, los destinatarios de la norma, tengan certidumbre acerca de qué conductas específicas están prohibidas, y qué conductas están permitidas.

204. Pero además, la exigencia de taxatividad se justifica porque las funciones preventivo generales del derecho penal, consistentes en disuadir de la comisión de delitos para preservar bienes jurídicos, sólo pueden ser realizadas si los destinatarios tienen certidumbre acerca de qué conductas están prohibidas, pues una condición de posibilidad para motivar la conducta con arreglo al tipo penal es la inteligibilidad de éste, es decir, la precisión en cuanto a cuáles conductas están prohibidas y cuáles permitidas.

205. La exigencia de taxatividad protege otro valor fundamental en un Estado constitucional y democrático de derecho: la igualdad ante la ley. Una ley imprecisa confiere al aplicador, al Juez, una discreción amplia para determinar si un caso se subsume o no en la norma. Esta discreción amplia conferida a una multitud de Jueces entraña el riesgo de que casos semejantes reciban un trato desigual. Incluso de que un mismo Juez haga un uso arbitrario de esa discreción, para tratar de forma distinta casos iguales con base en propiedades no con-



troladas por el derecho. El principio de taxatividad se justifica, entre otras cosas, por la necesidad de garantizar la igualdad ante la ley, esto es, al exigir que las normas penales sean claras y precisas se evita en la mayor medida posible el riesgo de que se apliquen de manera desigual a casos esencialmente semejantes, puesto que se reduce en la mayor medida posible el ámbito de casos dudosos sobre la aplicabilidad de la norma en los que la discreción judicial entra en juego.

206. Pero además, y sobre todo, el principio de taxatividad se justifica a partir del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.

207. En efecto, una condición *necesaria* para poder elegir y llevar a cabo un plan de vida y/o ideal de excelencia humana, es la posibilidad de anticipar con razonable certeza qué conductas están prohibidas y las consecuencias de vulnerar esa prohibición, pues la incertidumbre acerca del ámbito de lo prohibido genera un efecto inhibitorio de la libertad personal y expone a los individuos a consecuencias sumamente gravosas e imprevisibles, con el potencial de truncar un plan de vida libremente elegido.

208. En resumen, una norma satisface ese estándar si brinda certeza jurídica acerca de cuál conducta es punible y cuál no; respeta la autonomía personal al permitir anticipar con certeza las consecuencias de los propios actos; proscribela arbitrariedad de las autoridades de procuración e impartición de justicia y garantiza un trato igualitario ante la ley.

209. Ahora bien, para determinar si una norma satisface el principio de taxatividad es necesario tener en cuenta dos aspectos o facetas de las normas. Por una parte, las normas tienen una función directiva, de guía o motivación de la conducta, es decir, las normas cumplen la función de informar al destinatario, específicamente, qué conductas le están permitidas, prohibidas o son obligatorias (por ejemplo: prohibido matar). Por otra parte, las normas tienen una dimensión valorativa, puesto que expresan que ciertas acciones, bienes o estados de cosas son valiosos, deseables, etcétera (por ejemplo: la vida es valiosa).



210. Este aspecto bifronte está presente en todas las normas, aunque se manifiesta en grados diversos. Mientras más se acentúa alguno de los aspectos, el otro pasa a segundo plano, aunque siempre permanece en el trasfondo.

211. Pues bien, el principio de taxatividad requiere destacar en la mayor medida posible el aspecto directivo de las normas: es necesario que el destinatario de la prohibición sepa exactamente qué conducta está prohibida, incluso si no comprende por qué está prohibida, es decir, la norma debe cumplir su función directiva de guiar la conducta incluso si el destinatario es incapaz de atisbar las razones subyacentes o la dimensión valorativa de las normas.

212. En este sentido, el principio de taxatividad requiere que los enunciados de los tipos penales gocen de autonomía semántica⁷³ respecto de las razones subyacentes que tuvo el legislador para emitirlos, esto es, que cualquier destinatario de cultura e inteligencia medias pueda saber con certeza cuál es la conducta prohibida y cuál la permitida, a partir de la simple lectura del enunciado normativo, incluso si no logra percibir las razones subyacentes que justifican esa prohibición; pues basta con ese conocimiento para que la norma penal cumpla con su función de dirigir o motivar la conducta y proteger bienes jurídicos.

213. Esta exigencia requiere, entonces, que las disposiciones se confeccionen, en el mayor grado posible, mediante el uso de expresiones no ambiguas, es decir, unívocas (que no tengan varios significados). Estas expresiones deben designar conceptos lo menos vagos posibles, esto es, conceptos cuyas propiedades estén bien definidas y su aplicación sea clara en la gran mayoría de los casos. Deben preferirse, en la medida de lo posible, los conceptos descriptivos, verificables empíricamente (p. ej. privar de la vida), a los valorativos, que usualmente implican mayor indeterminación (p. ej. ultrajar).⁷⁴

214. En suma, si la descripción típica de la conducta no puede precisarse sino *ex post* a través de los cánones de interpretación jurídica empleados por el juzgador, entonces no satisface el principio de taxatividad, pues ello confirma

⁷³ Cfr. Schauer, *Opus Cit.* Véase también, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional)*, ed. Civitas, 2002.

⁷⁴ Cfr. Carrió, G., *opus cit.* y Ferrajoli, L., *Derecho y razón*, ed. Trotta, 4a. ed., 2000.



que desde la perspectiva del destinatario (*ex ante*) no era posible distinguir con razonable certeza la conducta prohibida de la permitida, teniendo en cuenta que al destinatario de las normas penales no se le puede exigir que realice razonamientos interpretativos altamente técnicos y propios de la profesión jurídica, para poder determinar qué conducta era penalmente ilícita.

215. Ahora bien, el principio de taxatividad es un principio propio de la materia penal y, por ello, ha sido desarrollado por la jurisprudencia y la dogmática respectiva.

216. En el caso, las normas impugnadas no tienen naturaleza penal. Se trata de normas que contienen medidas de austeridad en el ejercicio del gasto público cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades administrativas, en términos del artículo 29 de la LFRA citado y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

217. Sin embargo, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de una misma potestad punitiva estatal, el *ius puniendi*. Es por ello que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los principios que limitan la potestad punitiva penal, entre los que se cuenta el de taxatividad, también son aplicables al derecho administrativo sancionador, con las modulaciones que sean necesarias derivadas de la menor intensidad con que opera el principio de seguridad jurídica en este ámbito (como ya se dijo en esta ejecutoria) y de la necesidad de adaptarlos a las funciones y naturaleza propias del derecho administrativo:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas



tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.⁷⁵

"NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento

⁷⁵ Tesis: P./J. 99/2006.



material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos."⁷⁶

218. En este sentido, este Tribunal Pleno considera que el principio de taxatividad sí es aplicable al derecho administrativo sancionador, pues si bien en este último ámbito no es exigible el mismo rigor que en el derecho penal, las normas generales cuyo incumplimiento puede dar lugar a una responsabilidad de carácter administrativo sí deben estar redactadas con claridad, de manera que los funcionarios públicos (y en su caso, los particulares) puedan conocerlas con un grado de certeza tal que puedan ajustarse a las mismas o atenerse a las consecuencias. Así lo ha sostenido, entre otros, en el siguiente criterio:

"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar

⁷⁶ Tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.).



el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.⁷⁷

219. Ahora bien, es importante enfatizar que el principio de taxatividad que a juicio de los accionantes no satisfacen las normas impugnadas, es, ante todo, una exigencia de racionalidad lingüística aplicable a los enunciados o disposiciones a través de los cuales se expresan las normas,⁷⁸ consistente, como se ha visto, en que se redacten en un lenguaje suficientemente claro y preciso para sus destinatarios, a fin de que puedan conocer a partir de su mera lectura, *ex ante*, qué conductas son debidas o prohibidas.

220. Desde esta perspectiva, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es infundado, pues los artículos 16 y 26, en relación con el 29, todos de la LFAR, son suficientemente claros en cuanto a que, primero, los funcionarios públicos respectivos deberán acatar las medidas de austeridad republicana descritas en las fracciones del artículo 16,⁷⁹ segundo, los funcionarios públi-

⁷⁷ Tesis: P./J. 100/2006.

⁷⁸ Sobre la distinción entre disposiciones (texto o enunciado normativo) y normas (su significado), véase Guastini, *Opus Cit.*

⁷⁹ "I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;



cos deberán acatar también las medidas de austeridad y los lineamientos respectivos que, en su caso, emitan las Secretarías de la Función Pública y de la Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la facultad prevista en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la LFAR⁸⁰ y, tercero, en caso de no hacerlo, ello se considera una infracción que dará lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos del artículo 29 de la LFAR.

221. En efecto, el artículo 29 de la LFAR establece que, en caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

222. Por su parte, los artículos 7, fracciones I y VI y 49, fracción I, LGRA establecen lo siguiente:

"II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la administración pública federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

"III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;

"IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el seguro de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo;

"V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;

"VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

"VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo; y,

"VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario."

⁸⁰ "La secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente."



"Artículo 7. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices:

"I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

"...

(Reformada, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

"Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley."

223. Conforme a estas normas de la LGRA, los funcionarios públicos están obligados a cumplir con sus atribuciones, funciones y encomiendas, observando las disposiciones jurídicas relacionadas con sus funciones, entre las que se encuentran, la de administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. El incumplimiento de esas obligaciones legales se considera una infracción a la LGRA susceptible de sanción.



224. En este sentido, las normas de la LFAR impugnadas son complementarias de esas infracciones previstas en la LGRA, en la medida en que, por una parte, establecen un catálogo de medidas de austeridad que constituyen disposiciones jurídicas que deben observar los funcionarios públicos para administrar los recursos a su cargo, y por otra, facultan a las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público a definir otras medidas de austeridad que deben observar los funcionarios públicos con la misma finalidad.

225. De manera que, desde un punto de vista lingüístico, las normas de la LFAR, en relación con las de la LGRA, son suficientemente claras en cuanto a las infracciones que pueden dar lugar a la atribución de una responsabilidad administrativa.

226. No es obstáculo para concluir en este sentido el hecho de que las secretarías mencionadas puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad cuyo incumplimiento daría lugar a una responsabilidad administrativa, ya que ello no viola, *per se*, el principio de taxatividad, pues mientras no se ejerza esa facultad, es evidente que sólo constituyen infracciones la inobservancia de las medidas de austeridad vigentes en la LFAR que, como ya se mencionó, están expresadas con suficiente claridad, y porque las secretarías mencionadas están obligadas en cualquier caso a satisfacer el principio de taxatividad, con el grado exigible en materia administrativa, en el supuesto de que amplíen el catálogo respectivo.

227. Pero además, ante la vastedad del derecho administrativo, la posibilidad de que dichas secretarías ensanchen el catálogo de medidas de austeridad es necesaria para cumplir eficazmente con los fines de la administración pública, específicamente, para cumplir con los principios que regulan el gasto público federal ante la pluralidad de situaciones que no pueden anticiparse exhaustivamente en la práctica administrativa, y dicha facultad no exime a las mencionadas secretarías del deber de que en caso de ampliar el catálogo de medidas de austeridad previstas en la LFAR, las nuevas medidas se expresen con *suficientemente claridad*, no sean retroactivas y se hayan publicado previamente en un medio de difusión oficial, pues ello es condición *sine qua non* para que pudiera llegar a fincarse una responsabilidad administrativa al funcionario que las viole.



228. En este sentido, este Tribunal Pleno estima que el artículo 16 de la LFAR, establece las bases mínimas para que las secretarías puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad, necesarias para cumplir con los principios que regulan el gasto público federal y cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad administrativa, pues la ampliación de ese catálogo es complementaria de las normas de la LGRA que tipifican las infracciones administrativas susceptibles de sanción, como lo son las que establecen el deber de cumplir con sus funciones, atribuciones y encomiendas, observando las disposiciones relativas, entre otras, al ejercicio de los recursos públicos de acuerdo con los principios de austeridad.

229. Es decir, las infracciones por no observar las medidas de austeridad en el ejercicio del gasto público, están definidas con suficiente claridad en las normas de la LGRA, por lo que las medidas de austeridad que eventualmente pudieren adicionar las secretarías mencionadas a partir de las bases establecidas en la LFAR, sólo son complementarias de dichas infracciones, por lo que debe concluirse que las normas impugnadas, por sí mismas, no violan el principio de taxatividad. Sin perjuicio de que, en su caso, las medidas de austeridad que se llegaren a emitir pudieren infringir ese principio en el supuesto de que carecieren de claridad suficiente y no se publicaren en el medio de difusión oficial correspondiente.

230. Ilustran lo anterior, en la parte relevante, los siguientes criterios:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN XXIV, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y RESERVA DE LEY. El Pleno de este alto tribunal sustentó en la jurisprudencia P./J. 100/2006, (1) que el principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. A su vez, el precepto de referencia establece como una obligación de todo servidor público, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplir cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa, relacionada con el servicio público, y precisa que la eventual inobservancia de dicha obligación constituye una infracción que dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes. Dicha disposición no vulnera los principios de



tipicidad, ni reserva de ley, pues constituye una norma formal y materialmente legislativa que, con un grado de certeza y concreción constitucionalmente exigibles, establece el núcleo básico de las conductas infractoras. Ciertamente es que estas últimas requieren, para su delimitación, acudir a otras normas (legales, administrativas o reglamentarias) para conocer si, efectivamente, un servidor público ha incurrido en la conducta infractora. Sin embargo, tal remisión se encuentra acotada a que las normas respectivas estén relacionadas con el servicio público y, en todo caso, es el propio precepto –formal y materialmente legislativo– el que contiene el núcleo esencial que motiva la infracción, a saber, no abstenerse de llevar a cabo acciones u omisiones que conlleven el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el servicio público. Por tanto, el servidor público tiene certeza sobre las conductas que tiene prohibido llevar a cabo de acuerdo a su función, cargo, puesto o comisión, y se impide a la autoridad sancionadora incurrir en arbitrariedad, al no ser ella quien define la conducta ilícita."⁸¹

"SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS. El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad,

⁸¹ Tesis: 1a. CLXI/2017 (10a.).



honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47.⁸²

"SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones."⁸³

"SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO SON LA BASE PARA FINCARLES RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES, EL CONOCIMIENTO DE SU EXISTENCIA Y CONTENIDO NO PUEDE DERIVAR DE ALGÚN OTRO MEDIO LEGAL, SINO DE SU PUBLICACIÓN EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN OFICIAL CORRESPONDIENTE. Conforme a la jurisprudencia de

⁸² Tesis: 2a./J. 6/2004.

⁸³ Tesis: 2a./J. 249/2007.



la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 249/2007 (*), dichos manuales deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico oficial local, según sea el caso, pues al tratarse de normas de carácter general, sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Por tanto, no puede admitirse que el conocimiento pleno de la existencia y contenido de los manuales derive de algún otro medio legal aunque éste sea fehaciente, ya que dejar tal conocimiento a la valoración de pruebas no abona a la seguridad jurídica, en tanto que si aquéllos son la base para afectar la esfera de derechos de los servidores públicos al fincarles responsabilidades y sancionarlos, la certeza del conocimiento pleno en los términos referidos sólo puede derivar de su publicación en un órgano de difusión oficial.⁸⁴

231. Luego, se **reconoce la validez** de los artículos 16, párrafos primero, en su porción normativa "de manera enunciativa y no limitativa", y segundo, en su porción normativa "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo"; y 26 de la LFAR.

232. Tema 7. Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. En el cuarto concepto de invalidez se argumenta que los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo en lo atinente al Comité de Evaluación, 27 y octavo transitorio, son inconstitucionales porque violan el principio de división de poderes al atribuir a dicho comité facultades de revisión, verificación y evaluación de la cuenta pública y el ejercicio del gasto, que conforme a los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución, en relación con el 14, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, corresponden en exclusiva a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Además, extiende ilegalmente las facultades de la Secretaría de la Función Pública en relación con el gasto público, pues las facultades de ésta se relacionan con

⁸⁴ Tesis: 2a./J. 152/2015 (10a.).



las responsabilidades que se generen en relación con el mismo, pero no para la revisión y evaluación de éste.

233. Es infundado el concepto de invalidez.

234. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"II. Comité de Evaluación: Órgano colegiado interinstitucional encargado en el ámbito de la administración pública federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana."

"Artículo 7. La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores de desempeño para evaluar dicha política.

"Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un 'Informe de Austeridad Republicana' en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.

"Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:

"I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que México sea Parte;

"II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente ley; y,



"III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana.

"Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente."

"Artículo 27. Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.

"El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:

"I. Medidas tomadas por la administración pública federal;

"II. Impacto presupuestal de las medidas;

"III. Temporalidad de los efectos de ahorro;

"IV. Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana; y,

"V. Destino del ahorro obtenido.

"Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.

"...

"Octavo. En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patri-



monio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente."

235. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que los artículos impugnados no violan el principio de división de poderes, por las razones siguientes.

236. La razón fundamental alegada en el concepto de invalidez consiste en que las facultades del Comité de Evaluación previstas en la LFAR invaden las facultades constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación para revisión, verificación y evaluación de la cuenta pública y el ejercicio del gasto público federal, así como que la LFAR dota a la Secretaría de la Función Pública de facultades que no le corresponden constitucionalmente.

237. Al examinar un tema anterior se expuso la doctrina que sobre el principio de división de poderes ha desarrollado esta Suprema Corte, por lo que ahora se recordarán simplemente sus puntos esenciales.

238. Como ya se dijo, el artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

239. Esta Corte ha interpretado que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Asimismo, la Corte ha sostenido que la división funcional de atribuciones que establece el artículo 49 constitucional no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una



separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Y en lo que interesa, la Corte ha interpretado que se viola el principio de división de poderes, entre otros supuestos, cuando un órgano del Estado ejerce una atribución que no le confiere la Constitución ni es necesaria para ejercer sus facultades exclusivas, y que esa atribución implica que se inmiscuye o invade las facultades que la Ley Suprema le reconoce a otro poder.

240. Ahora bien, para determinar si las normas impugnadas violan el principio de división de poderes, es preciso definir, en primer lugar, cuál es la naturaleza y función del Comité de Evaluación de acuerdo con la LFAR y, en segundo lugar, cuáles son las facultades constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación.

241. Los artículos 4, fracción II, y transitorio séptimo de la LFAR establecen que el Comité de Evaluación es un órgano colegiado interinstitucional, cuya presidencia alternarán las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública conforme a los lineamientos que emitan, encargado en el ámbito de la administración pública federal de *evaluar* las medidas de austeridad republicana.

242. El artículo 27, por su parte, atribuye al comité la responsabilidad de *promover y evaluar las políticas y medidas* de austeridad republicana de los entes públicos, mediante informes que remitirá anualmente tanto a la Cámara de Diputados, a quien le indicará las posibles mejoras en las medidas de austeridad (fracción IV), como al Ejecutivo Federal, quien deberá usar los resultados de la evaluación para *retroalimentar y mejorar* futuras medidas de austeridad republicana (último párrafo).

243. De la regulación del Comité de Evaluación en la LFAR, se advierte claramente que se trata de un órgano interinstitucional con un objetivo muy específico: evaluar las medidas de austeridad previstas en la ley con el objetivo de proponer a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, mejoras que podrían adoptar respecto de la política de austeridad en el gasto público federal.



244. Esto es, de acuerdo con la LFAR, la obligación del comité de evaluar se limita a la eficacia de las medidas de austeridad para generar ahorros, pero no incluye la posibilidad de verificar algún otro aspecto del ejercicio del gasto público, como podría ser el de controlar que los recursos se hayan custodiado y ejercido para los fines y de acuerdo con los lineamientos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación y en las leyes presupuestarias y financieras aplicables, pero además, ese deber de evaluación está conectado funcionalmente con un fin perfectamente acotado: proponer mejoras a las medidas de austeridad a los órganos competentes para producir cambios normativos en la materia, que son los que intervienen en el proceso presupuestario en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional⁸⁵ y tienen facultades para iniciar el proceso legislativo: la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal.

⁸⁵ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

"IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

(Reformado, D.O.F. 30 de julio de 2004)

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(Reformado, D.O.F. 6 de diciembre de 1977)

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

(Derogado quinto párrafo, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

(Derogado sexto párrafo, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

(Derogado séptimo párrafo, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

(Reformado, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de



245. En este sentido, el Comité de Evaluación previsto en la LFAR es un órgano cuya función no consiste en fiscalizar ni controlar el gasto público federal, es decir, ese comité no tiene facultades para verificar que los recursos se hayan custodiado y ejercido efectivamente conforme a los lineamientos y fines previstos en los instrumentos jurídicos correspondientes (el presupuesto de egresos de la Federación y las leyes aplicables), ni que se hayan cumplido los objetivos de los programas respectivos, ni para procurar las responsabilidades que surjan de la custodia y ejercicio efectivo del gasto.

246. El Comité de Evaluación tampoco tiene como función generar por sí mismo políticas o medidas de austeridad que vinculen a otras entidades, poderes y órganos, ya que, de acuerdo con la LFAR, su obligación es evaluar las medidas de austeridad y rendir un informe a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, proponiéndoles mejoras a las medidas de austeridad para que estos las consideren en el ejercicio de sus facultades respectivas. Y, por lo demás, el Comité de Evaluación no tiene facultades para emitir actos administrativos que trasciendan a los particulares.

247. En este sentido, su única función es equiparable a la de un órgano consultivo que está obligado a emitir anualmente opiniones *de lege ferenda*, para que los órganos facultados constitucionalmente para producir cambios normativos tengan elementos de juicio que les permitan mejorar la regulación de la política de austeridad.

248. Ahora es necesario examinar cuáles son las facultades de la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con la Constitución.

249. Conviene citar nuevamente los artículos 74, fracción VI y 79 de la Constitución Federal:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."



"...

(Adicionada, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

"VI. Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.



(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización."

"Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

(Adicionado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública.

(Adicionado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 26 de mayo de 2015)

"I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal, respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.



(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

(Reformado, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

"Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación,



previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

"Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

"El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un



plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

"En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

(Reformada, D.O.F. 30 de julio de 1999)

"III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos



y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

"...

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

(Reformado, D.O.F. 30 de julio de 1999)

"El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."



250. De estas normas constitucionales se advierte que, en lo esencial, las facultades de la Auditoría Superior de la Federación consisten en fiscalizar, evaluar y controlar los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto de empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

251. También está facultada para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

252. Y tiene facultades para, derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

253. Estas facultades las ejerce mediante la realización de auditorías, la formulación de observaciones y recomendaciones, la emisión de informes y la presentación de denuncias, reglamentadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

254. Así, del marco constitucional vigente se advierte, en lo que interesa, que las facultades de la ASF, consisten en la fiscalización, evaluación y control del ejercicio del gasto público federal y del cumplimiento de los programas federales, esto es, verificar que el ejercicio y custodia de los recursos federales se haya efectuado conforme a las normas aplicables y a lo autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Plan Nacional de



Desarrollo y la normativa aplicable. Estas facultades se ejercen mediante la práctica de auditorías, la realización de observaciones, recomendaciones e informes públicos.

255. Y por otra parte, la ASF tiene la facultad de investigar las irregularidades que advierta en el ejercicio de sus funciones y de promover las responsabilidades administrativas o penales que advierta en el ejercicio de su facultad fiscalizadora, ante las instancias respectivas.

256. Es importante hacer notar que su función de evaluación del gasto público federal y de presentación de informes, conforme a la propia Constitución, no tiene como finalidad hacer recomendaciones a la Cámara de Diputados acerca de medidas que podría implementar para generar ahorros en el gasto público, sino, por una parte, verificar que el gasto público se ejerció conforme a las normas relevantes y, por otra, es un mecanismo de control para evitar que los ejecutores del gasto se aparten de la legalidad. Y por lo que respecta a los informes respecto de los programas federales, la finalidad consiste en emitir recomendaciones que puedan ser tenidas en consideración para lograr en mayor medida el objetivo de los mismos.

257. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la regulación de las facultades del Comité de Evaluación prevista en la LFAR, no interfiere con las facultades de la ASF previstas constitucionalmente, pues unas y otras tienen ámbitos y funciones distintas, ya que las del primero se constriñen a proponer medidas *de lege ferenda* para mejorar las políticas de austeridad y generar mayores ahorros en el ejercicio del gasto público federal, mientras las de las segundas consisten en fiscalizar y controlar el ejercicio efectivo del gasto público para lograr que se realice conforme a la ley, mediante la práctica de auditorías, la formulación de observaciones y recomendaciones, la publicación de informes y la investigación y denuncia de irregularidades. Luego, las facultades de ambas entidades no son coincidentes y no interfieren entre sí pues podrían ser consideradas, incluso, complementarias desde la perspectiva de las finanzas públicas.

258. Lo mismo debe decirse del artículo octavo transitorio de la LFAR, del que se advierte que la finalidad de esa norma al imponer a las Secretarías de



la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público un plazo para que analicen la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales, es la de que rindan un informe que será público a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, para que sea tomado en consideración para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente. En este sentido, es claro que se trata de una medida que tiene como finalidad suministrar elementos de juicio a los órganos que intervienen en el proceso presupuestario, para mejorar la política de austeridad respectiva, y no de una medida que tenga como finalidad la fiscalización y control del ejercicio efectivo del gasto público federal.

259. Por lo que hace a la supuesta concesión indebida a la Secretaría de la Función Pública de facultades que no corresponden a su función, vinculada a las responsabilidades administrativas, debe decirse, en primer lugar, que la participación de esta secretaría se limita a emitir, junto con la de Hacienda y Crédito Público, los lineamientos orgánicos y funcionales del citado Comité de Evaluación, y a participar en el funcionamiento de éste (emitir opiniones *de lege ferenda* respecto de la política de austeridad), así como a cumplir con el informe a que se refiere el artículo constitucional.

260. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que ello no viola el principio de división de poderes por dos razones. La primera, porque no se advierte que esas facultades interfieran con las conferidas por la Constitución a algún otro órgano del Estado, y específicamente a la Auditoría Superior de la Federación, por las razones ya precisadas. Y en segundo lugar, porque si bien las funciones de esa secretaría están vinculadas preponderantemente con la cuestión de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le faculta expresamente para organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en



los términos de las disposiciones aplicables.⁸⁶ En este sentido, si la citada secretaría tiene esas facultades de evaluación e inspección del gasto público federal, no se advierte que las facultades que al respecto especifica la LFAR sean ajenas a su función.

261. En consecuencia, esta Corte no advierte que se vulnere el principio de división de poderes ya que las normas impugnadas no confieren al Comité de Evaluación ni a la Secretaría de la Función Pública, facultad alguna que esté conferida por la Constitución a diverso órgano del Estado, específicamente a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

262. Luego, se **reconoce la validez** de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, 27 y octavo transitorio de la LFAR.

263. Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo. En el quinto concepto de invalidez se argumenta que el párrafo segundo del artículo 24 de la LFAR, que establece una restricción de diez años para que los servidores públicos de mando superior puedan laborar en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en ejercicio de su cargo público, restringe innecesaria y desproporcionadamente la libertad de trabajo prevista en los artículos 5o. y 123 constitucionales, 15 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [(sic), debe entenderse que se refiere al artículo 14,]⁸⁷ y 6 del Pacto Internacional de Dere-

⁸⁶ "Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2018)

"I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables; ..."

⁸⁷ Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional:

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación **deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados** y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su decla-



chos Económicos, Sociales y Culturales, porque si bien esa restricción pretende evitar conflictos de interés y uso de información privilegiada, no se tuvo en consideración para valorar el alcance de esa restricción los efectos nocivos que podría ocasionar la revelación de esa información en ámbitos privados, ni el tiempo durante el cual podría resultar útil para las empresas interesadas, ni las restricciones admitidas por la Constitución para casos análogos, que no superan en ningún caso los cuatro años. II) Genera un efecto inhibitorio desproporcionado en el ejercicio del derecho al trabajo. III) Atenta contra el principio de retroactividad de la ley y seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima en relación con los funcionarios públicos de mando superior que ejercían el cargo al entrar en vigor la LFAR, porque tenían la confianza legítima de que al abandonarlo podrían prestar sus servicios en la iniciativa privada sin esa restricción, considerando además que la distinción entre derecho y expectativa de derecho no aplica tratándose de derechos fundamentales.

264. Es fundado el concepto de invalidez.

265. Tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸⁸ como otros tribunales constitucionales y tribunales internacionales,⁸⁹ suelen recurrir a una meto-

ración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

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

⁸⁸ Véase, por todas, la tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.): "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la



dología específica para efectuar el control de constitucionalidad de normas generales. Esta metodología ha sido desarrollada ampliamente por la dogmática constitucional y la teoría de los derechos fundamentales.⁹⁰

266. Siguiendo esa metodología,⁹¹ para determinar si la norma impugnada restringe injustificadamente el derecho fundamental a la libertad de trabajo, como se argumenta en el concepto de invalidez, es preciso partir de la interpretación de las disposiciones relevantes: de la disposición impugnada y de las que constituyen el fundamento normativo de la libertad de trabajo en nuestro sistema jurídico, con la finalidad de determinar su alcance o contenido, *prima facie*, y verificar si la prohibición establecida en la norma impugnada incide efectivamente en el contenido cubierto a primera vista por la libertad de trabajo.

protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."

⁸⁹ Por ejemplo: Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. párr. 104.

⁹⁰ *Inter alia*, véase: Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002; Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (con abundantes citas de tribunales constitucionales en el derecho comparado), 2017; Prieto Sanchis, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, ed. Trotta. 2014; Ferreres Comella, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007; Atienza, Manuel, *El Derecho como Argumentación*, ed. Ariel, Barcelona, 2006.

⁹¹ No pasa inadvertido que existen distintas concepciones teóricas y prácticas de la metodología conocida usualmente como proporcionalidad, ponderación, juicio de razonabilidad, etcétera. Sin embargo, para efectos de la resolución de este asunto, no se estima relevante adentrarse en ellas, pues no aportarían herramientas analíticas que sean de utilidad en este caso.



267. Enseguida, si se concluye que la prohibición contenida en la norma impugnada incide (es decir, restringe o limita) efectivamente en las conductas amparadas, *prima facie*, por la libertad de trabajo,⁹² debe analizarse si esa restricción es admisible jurídicamente, mediante un examen de proporcionalidad⁹³ consistente en determinar, sucesivamente, si la medida legislativa impugnada persigue una finalidad legítima, admisible constitucionalmente, si esa medida es adecuada para realizar la finalidad, si es necesaria porque no existan medios alternativos menos lesivos del derecho fundamental, y por último, si la intensidad de la afectación o restricción a la libertad de trabajo infligida por la medida legislativa es estrictamente proporcional a la importancia de realizar el fin perseguido por la misma.

268. Nótese que la constitucionalidad de la norma en cuestión depende de la satisfacción de todos y cada uno de esos requisitos, por lo que, si la norma no satisface alguno de ellos, por ejemplo, no persigue una finalidad legítima, admisible constitucionalmente, será innecesario efectuar el resto del análisis, pues ello sería suficiente para declarar su inconstitucionalidad. Con base en lo anterior, se procede a realizar el control de constitucionalidad de la norma impugnada.

269. El texto de la norma impugnada es el siguiente:

"Artículo 24. Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁹² En caso contrario, el control judicial de constitucionalidad termina aquí, declarando infundado el concepto de invalidez.

⁹³ También llamado a menudo juicio de ponderación o razonabilidad, aunque en la dogmática constitucional y la teoría de los derechos fundamentales, algunos autores suelen hacer distinciones entre éstos. Por ejemplo, algunos se refieren a la ponderación como el último paso del juicio de proporcionalidad, consistente en verificar si la norma satisface el criterio de proporcionalidad en sentido estricto. Cfr. Barak, *opus cit.*



"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años."

270. Del análisis de la norma impugnada (segundo párrafo) se advierten los siguientes elementos:⁹⁴

271. Carácter: prohibición.

272. Contenido (la acción modalizada por el carácter): [prohibido] ocupar puestos en empresas que [el sujeto normativo o destinatario] haya supervisado, regulado o respecto de las cuales haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.

273. Condición de aplicación: [la prohibición gravita sobre] quien haya sido servidor público de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, y se haya separado de su cargo por cualquier motivo, durante los diez años siguientes a su separación.

274. Autoridad: emitida por el Congreso de la Unión.

275. Sujeto normativo (destinatario): los servidores públicos de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal.

276. En suma, la norma impugnada establece una prohibición aplicable a los funcionarios públicos que hayan ocupado puestos jerárquicos de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de

⁹⁴ Siguiendo, en lo que interesa, el esquema propuesto por Von Wright, citado en Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, ed. Ariel, Barcelona, 2003, pp. 65 y ss.



Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal. La prohibición se refiere a la conducta de ocupar puestos en (esto es, de trabajar para) empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público. La prohibición rige durante un plazo de diez años posteriores a su separación del cargo público, cualquiera que haya sido el motivo.

277. La libertad de trabajo está reconocida en nuestro sistema jurídico, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en distintas normas de fuente internacional, tanto del sistema interamericano, como del sistema universal, citadas en el concepto de invalidez, entre las que destacan las que se citan a continuación:

278. Artículos 5o. y 123 de la Constitución Federal:

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

(Reformado, D.O.F. 6 de abril de 1990)

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados,



así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 1992)

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona. ..."

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ..."

279. "Artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre."⁹⁵

⁹⁵ Esta declaración no constituye propiamente un tratado internacional, fuente de normas de nuestro sistema jurídico. Véase, por identidad de razón, la tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), de rubro: "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS



"Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

"Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia."

280. Artículo 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador":

"Artículo 6.

"Derecho al trabajo

"1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos (sic). Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

281. Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.". (Décima Época. Registro digital: 2006533. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 539.)



"Artículo 6.

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

"2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar orientación y formación tecnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

282. Ahora bien, aunque en el concepto de invalidez se citan esas normas, los argumentos en realidad no se vinculan con la violación a los aspectos sociales del derecho al trabajo, como derecho social fundamental,⁹⁶ previstos en los artículos 123 constitucional y 6 tanto del Protocolo de San Salvador como del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, sino al diverso derecho conocido como libertad de profesión, industria y comercio o libertad de trabajo, previsto en el artículo 5o. constitucional, pues lo que se argumenta, en esencia, es que este último derecho tutela una amplia libertad para prestar servicios profesionales, tanto en el servicio público como en la iniciativa privada, y que la restricción impuesta por el artículo 24 de la LFAR, la restringe injustificadamente. En consecuencia, el concepto de invalidez se abordará desde esta perspectiva.

⁹⁶ Al respecto, véanse la Observación General 18, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en que se interpretó el artículo 5 del PIDESC; el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Efectividad del derecho al trabajo*, de veintiuno de diciembre de dos mil quince; la Opinión Consultiva OC-5/85, de cinco de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas; o la sentencia emitida por la misma corte en el *Caso Lagos del Campo Vs. Perú* el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho; o los diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Documentos en los que se abordan aspectos del derecho al trabajo como derecho social.



283. Esta Suprema Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la libertad de trabajo o libertad de profesión, comercio e industria, prevista en el artículo 5o. constitucional, como, por mencionar algunos ejemplos, al fallar la Primera Sala el amparo directo en revisión 7516/2017, o el amparo en revisión 173/2008, o el Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 10/98.⁹⁷

284. Al respecto, la Corte ha sostenido que en el artículo 5o. constitucional, se prevé un derecho de libertad de las personas (sean físicas o morales),⁹⁸ para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también

⁹⁷ De la que derivó la siguiente tesis: P./J. 28/99: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."

⁹⁸ Ver tesis: P./J. 1/2015 (10a.): "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto."



el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.

285. En ese mismo sentido, en el artículo 5o. constitucional se prohíbe obligar a alguien a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

286. Disposición consecuente con el derecho de libertad, ya que sólo con el consentimiento de una persona podría permitirse su sacrificio para prestar un servicio sin retribución a cambio. Consentimiento que debe ser prestado de manera plena, es decir, sin vicios como el error, dolo, engaño o violencia, y que se mantiene vigente mientras esa voluntad no se revoque y quien la prestó no se niegue a realizar o continuar el trabajo o servicio sin retribución. Así, el derecho a la retribución está determinado por la realización de un trabajo personal a favor de otro u otros, a menos que expresamente se haya consentido, sin vicios de la voluntad, no recibir contraprestación alguna.

287. Lo anterior no tiene aplicación en las actividades o servicios que por disposición constitucional deben prestarse sin retribución a cambio, como ciertos servicios públicos (funciones electorales y censales con excepción de los profesionales) o las que se imponen como pena en una sentencia judicial.⁹⁹

288. Ahora bien, para determinar el alcance, *prima facie*, de la libertad de trabajo, debe tenerse en cuenta que se trata de un derecho fundamental derivado de los principios de autonomía, dignidad e igualdad, recogidos por la Constitución.

289. El principio de autonomía personal, consistente en que es valiosa la capacidad de elegir y materializar, libremente, cualquier plan de vida e ideal de excelencia sin la intervención injustificada de terceras personas, incluido el Estado,¹⁰⁰

⁹⁹ Amparo directo en revisión 5733/2015, resuelto en sesión de trece de julio de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

¹⁰⁰ Ver amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala el veinte de abril de dos mil dieciséis.



tutela una amplia libertad para realizar cualquier conducta que no dañe, injustificadamente, a terceros.¹⁰¹

290. A partir de este principio, en conjunto con los de igualdad y dignidad, pueden justificarse los derechos humanos reconocidos por la Constitución. Estos derechos, en términos generales, protegen los bienes básicos que son necesarios para elegir y materializar libremente planes de vida e ideales de excelencia.¹⁰²

291. La libertad de trabajo es un derecho fundamental en la medida en que puede verse como una instancia o concreción del principio de autonomía,¹⁰³ pues una amplísima libertad para trabajar, prestar servicios, practicar una profesión, emprender actividades económicas, comerciales, industriales, etcétera, es un bien básico en la medida en que es necesaria para la materialización de un plan de vida libremente elegido.¹⁰⁴

¹⁰¹ No debe confundirse, como es usual, el principio fundamental de autonomía personal con el principio de autonomía de la voluntad perteneciente al derecho privado (civil y mercantil), pues el primero tiene un alcance mucho mayor que el segundo, ya que éste, el de autonomía de la voluntad que consiste en la relevancia del consentimiento libre y válidamente emitido para generar consecuencias jurídicas en el derecho privado, puede ser justificado a partir de aquél. Pero el principio de autonomía personal también permite justificar medidas que limitan o restringen la autonomía de la voluntad en el derecho privado, con el objeto de proteger a personas en situaciones vulnerables, esto es, de promover, justamente, su autonomía personal limitando su autonomía de la voluntad o autonomía en el sentido del derecho privado, como sucede, por citar algunos ejemplos, con la cláusula *rebus sic stantibus*, la proscripción de la usura o las causas de interdicción y la institución de la tutela. De aquí que se trate de principios distintos: el principio de autonomía personal es un principio, moral y jurídico, fundamental, mientras que el principio de autonomía de la voluntad es un principio jurídico del derecho privado, esto es, de un sector del derecho, y este principio positivo puede ser justificado a partir del primero y es la expresión de sólo a un aspecto del mismo (la relevancia del consentimiento).

¹⁰² Véase, Nino, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, ed. Astrea, Buenos Aires, 2007.

¹⁰³ Cuya distribución igualitaria y reconocimiento universal son exigencias de los principios de igualdad y dignidad.

¹⁰⁴ Hay derechos fundamentales más vinculados con la realización de un plan de vida libremente elegido, como éste o la oportunidad de acceder, en condiciones de igualdad, a la educación superior, y derechos fundamentales más vinculados con la provisión de bienes básicos necesarios para la creación de las condiciones que generan autonomía, es decir, de las condiciones que hacen posible elegir libre y significativamente planes de vida, como la provisión de educación básica, de nutrición adecuada y de condiciones de salud durante la infancia y primera juventud.



292. Lo anterior se aprecia con claridad si se tiene en consideración que una amplia libertad de trabajo, entendida como la libertad de dedicarse a cualquier actividad socialmente productiva (trabajar, prestar servicios, ejercer una profesión, emprender actividades comerciales, industriales, etcétera), sea o no retribuida,¹⁰⁵ es un bien básico necesario para materializar un plan de vida, en dos sentidos: primero, porque en general, realizar actividades económicas remuneradas es una condición para "ganarse la vida" y satisfacer necesidades básicas de orden natural y social, como obtener alimentación, vestido, vivienda, salud, proveer a la educación básica de los hijos, etcétera, es decir, para mantener la vida, la salud y otras condiciones indispensables para generar y conservar la autonomía; pero además, una amplia libertad de trabajo también es un bien básico vinculado con la autorrealización personal y el desarrollo de la individualidad,¹⁰⁶ es decir, para vivir una vida digna,¹⁰⁷ pues las actividades laborales y de emprendimiento económico pueden ser parte importante de un proyecto de vida libremente elegido, de la posibilidad de desarrollar la propia individualidad mediante actividades productivas y socialmente relevantes,¹⁰⁸ y porque —entre otras cosas— abonan a dotar de sentido y valor a la propia vida y a la consideración de sí mismo como persona.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Es un hecho notorio que hay actividades laborales no retribuidas, pero de suma importancia social, como, por mencionar un ejemplo, el trabajo de reproducción de las condiciones de vida en el hogar o de crianza de los hijos, cuya distribución está desigualmente efectuada en la sociedad con base en prejuicios de género y afecta, desproporcionadamente, a las mujeres. Cfr., *inter alia*, Durán, M. Ángeles, *La riqueza invisible del ciudadano*, Universitat de València, 2018; la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014, del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2014/>; o el documento Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado, ONU Mujeres: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/01/trabajo-domestico>

¹⁰⁶ Ver, Mill, John Stuart, *On liberty*, Oxford University Press.

¹⁰⁷ Para muchas personas que no tienen acceso *igualitario* a otros derechos sociales, como la educación, la salud o la alimentación, sobre todo en países subdesarrollados, este aspecto de la libertad de trabajo no llega a materializarse, pues el trabajo se presenta sólo como una condición para la supervivencia más que como la elección de una forma de vida significativa. Véase el Informe del Alto Comisionado, *Efectividad del derecho al trabajo*, citado.

¹⁰⁸ El derecho al trabajo también tiene una dimensión colectiva, pues es necesario para producir bienes colectivos como la riqueza, el progreso científico y cultural, etcétera.

¹⁰⁹ Véase, *inter alia*, la introducción de la Observación General 18, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: "El derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de su artículo 6, trata este derecho más extensamente que cualquier otro instrumento. **El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad**



293. En suma, la libertad de trabajo consiste en una amplísima permisión de elegir y realizar libremente cualquier trabajo, servicio, profesión o emprender actividades económicas, industriales, comerciales, etcétera, tanto en el servicio público como en la iniciativa privada, con el deber correlativo a cargo del Estado y de otras personas (los particulares)¹¹⁰ de abstenerse de interferir injustificadamente con esa libertad, como podría ser, imponiendo el trabajo forzoso o restringiendo indebidamente la realización de esas actividades.

294. Con base en lo anterior, entonces, se puede concluir que la prohibición contenida en el artículo 24 de la LFAR, que prohíbe trabajar a los funcionarios públicos separados de su cargo, en las empresas que regularon, supervisaron o respecto de las cuales tuvieron información privilegiada, durante los diez años siguientes a su separación, incide efectivamente en el ámbito tutelado, *prima facie*, por la libertad de trabajo, profesión, comercio e industria, reconocida por el artículo 5o. constitucional, pues impide a los exfuncionarios en esas circunstancias, prestar libremente sus servicios en la iniciativa privada, específicamente en la empresas, que actualicen la condición precisada.

295. Ahora bien, para determinar si esa restricción al ámbito, *prima facie*, tutelado por la libertad de trabajo está justificada, es necesario pasar a un segundo nivel de análisis y determinar en primer lugar si persigue una finalidad

humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad."

¹¹⁰ Desde el punto de vista de la filosofía jurídica y de la propia Constitución, los derechos humanos son derechos que imponen –por lo menos algunos– deberes *erga omnes*, por ejemplo, el de abstenerse de interferir con el ejercicio del derecho que recae en todas las demás personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas. La discusión acerca del "efecto horizontal" de los derechos humanos tiene sentido sólo si se adopta un concepto restringido de derechos humanos como "derechos públicos subjetivos", es decir, el concepto decimonónico del derecho público alemán que concebía a los derechos fundamentales como derechos frente al Estado. No parece que ese concepto sea necesario para entender y operar en nuestro sistema jurídico. Por ese motivo, se estima innecesario abordar esta cuestión desde la doctrina del "efecto horizontal". En nuestro sistema jurídico ese problema es claro: los derechos fundamentales son derechos que imponen al menos algunos deberes *erga omnes*, deberes frente a todos, Estado y particulares, y la cuestión de su efectividad se traduce, simplemente, en un problema de garantías normativas e institucionales provistas por el derecho privado (la jurisdicción ordinaria, por ejemplo) y por el derecho público (el juicio de amparo, por ejemplo). Cfr. Alexy y Barak, *opus cit.*



admisible constitucionalmente y, de ser el caso, si la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

296. Esta Suprema Corte ha sostenido que los derechos humanos no son absolutos, por lo que admiten restricciones o limitaciones, justificadamente. Nuestra Constitución no prevé una cláusula restrictiva general¹¹¹ que especifique las razones y condiciones que puedan justificar la restricción de derechos fundamentales¹¹² mediante normas jurídicas (o actos administrativos y judiciales). Sin embargo, sí prevé distintas cláusulas restrictivas expresas para derechos específicos, como la libertad de trabajo: "[e]l ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

297. Sin embargo, del hecho de que la Constitución no contenga una cláusula restrictiva general sino sólo cláusulas restrictivas especiales para algunos derechos específicos, pero no para todos, no se sigue que los derechos no acompañados de esas cláusulas sean absolutos.

298. Esta Suprema Corte ha interpretado que la Constitución contiene una cláusula restrictiva general implícita¹¹³ que permite hacer frente a cualquier conflicto entre derechos fundamentales, reconocidos en ella comúnmente mediante

¹¹¹ Lo que sí sucede, por ejemplo, con algunos tratados internacionales. Por citar alguno, véase la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 32.2 dispone que:

"Artículo 32. Correlación entre deberes y derechos

"...

"2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."

¹¹² No deben confundirse las cláusulas restrictivas generales, del tipo "los derechos reconocidos en esta Constitución sólo pueden restringirse por la ley para proteger derechos de terceros o el bien público", con la institución de la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional, pues mientras las primeras son parte de la normalidad jurídica en tanto necesarias para realizar un catálogo amplio de derechos humanos que inevitablemente entran en conflicto, la suspensión de garantías tiene una función excepcional en el sistema jurídico para hacer frente a situaciones muy particulares y transitorias, como catástrofes naturales o sanitarias, revueltas políticas, etcétera.

¹¹³ En la misma línea que la práctica total de los tribunales constitucionales de los países occidentales. Cfr. Barak, *opus cit.*



normas de principio, esto es, normas muy generales que no especifican condiciones de aplicación, sino que ordenan realizar una conducta o procurar un cierto estado de cosas en la mayor medida posible, siempre que se dé ocasión de ello.¹¹⁴

299. Derivado del carácter de principios con que generalmente se reconocen los derechos humanos, esto es, normas que no especifican condiciones de aplicación cerradas, es inevitable que surjan conflictos entre los mismos, ya sea en las relaciones privadas (por ejemplo, libertad de expresión Vs. derecho al honor), ya sea al ser ponderados o concretados por el legislador al elaborar reglas u otras normas generales de conducta, como es el caso.

300. Por ello, debe admitirse necesariamente la existencia de una cláusula restrictiva general implícita, pues ello es una exigencia metodológica y una condición de racionalidad del funcionamiento de un sistema jurídico que reconoce derechos humanos mediante ese tipo de normas jurídicas. De lo contrario, careceríamos de un método para solucionar esos conflictos.¹¹⁵

301. Ahora bien, en un Estado democrático y de derecho no cualquier razón puede justificar una restricción a los derechos humanos. Esta Corte ha sostenido que los derechos humanos tutelan bienes básicos derivados de los principios de autonomía personal, dignidad e igualdad, y por ello tienen la máxima jerarquía axiológica en el sistema. Por ello, la protección de otros derechos humanos es una razón constitucionalmente admisible para hacer restricciones.¹¹⁶

¹¹⁴ Los derechos humanos normalmente se reconocen mediante normas con la estructura de principios. No obstante, las constituciones también reconocen derechos humanos –o aspectos de los mismos– mediante normas con la forma de reglas, esto es, normas que establecen condiciones de aplicación cerradas, como la que prohíbe en todos los casos la tortura o la que prevé licencia de maternidad para las trabajadoras. Los derechos humanos se protegen, de hecho, mediante un haz de reglas y principios. Al respecto, véase: Atienza, M. y Ruiz Manero, J., *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, ed. Ariel, Barcelona; y Dworkin, R, *Los derechos en serio*, ed. Ariel, Barcelona.

¹¹⁵ Esta es la fundamentación del principio de proporcionalidad proporcionada por autores como Alex, *opus cit.* o Atienza, *El derecho como argumentación, cit.* Sin embargo, hay otros argumentos para fundamentar interpretativamente dicha cláusula, como el argumento de la democracia o el del Estado de derecho. Cfr. Barak, *opus cit.*

¹¹⁶ Amparo en revisión 750/2015, del índice de la Primera Sala.



302. Por lo que hace a los bienes colectivos y consideraciones de orden público, en una sociedad abierta y democrática tienen meramente un valor instrumental respecto y utilitario a los derechos humanos, es decir, son medios para protegerlos. Por eso, los bienes colectivos y las consideraciones de orden público, por lo general, no podrían fundamentar restricciones a los derechos humanos. De otra manera, los derechos humanos no podrían cumplir sus funciones de atrincherar bienes básicos para toda vida digna frente a las decisiones políticas ordinarias de las mayorías,¹¹⁷ funcionar como cartas de triunfo frente a éstas,¹¹⁸ como un "coto vedado" a las decisiones de la mayoría,¹¹⁹ como restricciones laterales a la persecución del bien común,¹²⁰ etcétera.

303. No obstante lo anterior, hay ciertos bienes colectivos y consideraciones de orden público que son especialmente necesarios para garantizar efectivamente derechos humanos (por su especial conexión con la protección o la realización de estos, como el medio ambiente, la seguridad pública o la seguridad nacional, la salud pública, etcétera). En este sentido, debe admitirse que al menos algunos bienes colectivos especialmente importantes para los derechos humanos o razones imperiosas de orden público pueden constituir en ciertos casos razones admisibles constitucionalmente para restringir derechos humanos.¹²¹

304. Ahora bien, para determinar qué finalidad persigue una norma, es necesario interpretarla con base en criterios objetivos, como el lenguaje en que se expresa, los fines que racionalmente puede estimarse que persigue, etcétera, interpretación que puede ser robustecida acudiendo a los materiales del proceso legislativo donde en ocasiones se expresan los objetivos que pretendía perseguir el legislador.

305. Una vez advertida la finalidad perseguida por una norma, es necesario determinar su admisibilidad constitucional, lo que debe hacerse teniendo en

¹¹⁷ Nino, *opus cit.*

¹¹⁸ Dworkin, *opus cit.*

¹¹⁹ Garzón Valdés, *Derecho, Ética y Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

¹²⁰ Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books.

¹²¹ Atienza, M. y Ruiz Manero, J., "La dimensión institucional del derecho y la justificación jurídica", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, número 24, ed. Marcial Pons.



cuenta los siguientes criterios. Una finalidad es constitucional cuando ésta la recoge expresamente, ya sea permitiéndola, ya ordenándola. En el mismo sentido, una finalidad no es admisible constitucionalmente, cuando ésta la proscribe expresamente. Pero también son admisibles finalidades que, si bien no están recogidas expresamente en la Constitución, son compatibles con la misma, es decir, son consistentes con su texto (no están excluidas por alguna regla) y consonantes con su sentido (son valorativamente congruentes con los principios y valores constitucionales).

306. En el caso, para este Tribunal Pleno es claro que la norma impugnada persigue como finalidad la siguiente:¹²² evitar actos de corrupción que afecten los intereses del servicio público, eliminando incentivos y conflictos de interés que puedan traducirse, por una parte, en que los servidores dañen los intereses públicos al ejercer su función para beneficiar a empresas privadas, con la esperanza o en virtud de la promesa de que serán contratados por las mismas al terminar su gestión, y por otra, evitar que empresas privadas obtengan ventajas indebidas que distorsionen las condiciones de libre competencia necesarias para el funcionamiento de un mercado libre (lo que constituye un bien público), así como que obtengan información privilegiada en perjuicio del Estado cuyo uso pueda dañar o entorpecer el ejercicio eficaz de la actividad pública.

307. A juicio de este tribunal, dichas finalidades son admisibles constitucionalmente, pues la propia Constitución ordena su realización en la máxima medida posible, ya que, por una parte, prescribe que la función pública debe ejercerse con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículos 108¹²³ y 109, fracción III), cuya violación es causa de respon-

¹²² Lo que además se confirma con una somera revisión al proceso legislativo, especialmente a las iniciativas, los dictámenes y las discusiones que dieron lugar a la LFAR.

¹²³ *Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.



sabilidad penal y administrativa, tanto para los funcionarios públicos como para los particulares, y política también en el caso de los primeros (artículo 109),¹²⁴ e incluso el Constituyente ha creado un Sistema Nacional Anticorrupción para combatir conductas que se desvíen de las normas que rigen el servicio público

"Los Ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

¹²⁴ "Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.



"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y,

"IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

"En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

"La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.



o impliquen actos de corrupción (artículo 113),¹²⁵ y por otra, la Constitución considera que la libre competencia, el combate a los monopolios y oligopolios, así como la rectoría del Estado sobre la economía, son finalidades públicas imperiosas (artículos 25¹²⁶ y 28).¹²⁷

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

¹²⁵ "Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: ..."

¹²⁶ "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte



308. Este Tribunal Pleno considera, además, que esas finalidades de orden público son especialmente relevantes en relación con los derechos humanos y por tanto son admisibles constitucionalmente como razones que, en principio, pueden fundamentar su restricción, ya que es un hecho notorio que el atraso de nuestro país se debe, en buena medida, a problemas vinculados con la corrupción, lo que se traduce en daños graves a intereses públicos como el uso eficiente y legal de los recursos públicos y el funcionamiento correcto del mercado (como mecanismo de distribución de bienes y cargas sociales y, por ende, como bien público), lo que impacta directamente en las posibilidades de mantener la eficacia del Estado para cumplir, entre otras cosas, con el financiamiento de las garantías institucionales de los derechos humanos: la seguridad, la salud, la educación, etcétera.

el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

"A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia."

¹²⁷ "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. ..."



309. Luego, es momento de examinar si la norma impugnada satisface el requisito de idoneidad, esto es, si la medida (prohibición de trabajar en las circunstancias precisadas) es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. Esto es, lo que debe analizarse ahora es si esa medida tiene una relación instrumental con el fin perseguido en términos fácticos, por lo que la evaluación debe realizarse con base en parámetros racionales, como estudios científicos o máximas de la experiencia.¹²⁸

310. Este criterio puede ser exigido con una intensidad ordinaria o estricta en función de distintos factores. Normalmente, la idoneidad excluye solamente medios que carecen de relación empírica con la finalidad perseguida o ésta es sumamente controvertida, es decir, excluye medios irracionales,¹²⁹ pero no requiere que el legislador elija el medio óptimo, sino que se reconoce a éste un margen de apreciación. Basta que el medio tenga una conexión empírica con el fin (que contribuya razonablemente), aunque no sea el mejor imaginable. Pero en los casos en que la norma cuestionada esté afectada por una presunción de inconstitucionalidad, como sucede con normas que hacen distinciones con base en categorías sospechosas¹³⁰ o con normas regresivas que desconocen la pro-

¹²⁸ Las máximas de la experiencia y las leyes de la ciencia son generalizaciones a partir de datos de la experiencia controlados con métodos racionales, esto es, generalizaciones que pretenden describir regularidades de la naturaleza o de la sociedad.

¹²⁹ Por ejemplo, pretender proteger la salud mediante plegarias o ritos religiosos, o basados en creencias no respaldadas por saber aceptable alguno (*i.e.* en prejuicios).

¹³⁰ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.): "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



tección que se brindaba previamente a un derecho fundamental,¹³¹ entonces corresponde a la autoridad emisora de la medida justificar que el medio elegido tiene una conexión estrecha con la finalidad perseguida, es decir, le corresponde la carga argumentativa de revertir la presunción de inconstitucionalidad de la norma, por lo que deberá justificar no sólo la idoneidad de la misma, sino los demás elementos del examen (finalidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).

311. En el caso, esta Corte no advierte elementos para exigir un escrutinio especialmente intenso y estima que la norma satisface el requisito de idoneidad, pues es claro que la medida consistente en la prohibición de que los funcionarios separados de su cargo laboren en las empresas que regularon, supervisaron o respecto de las cuales tuvieron información confidencial, durante diez años

¹³¹ Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE. El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos."



desde su separación, es un medio con una conexión empírica clara con la finalidad constitucional perseguida, pues está dirigida a eliminar los incentivos para que el servicio y el bien públicos sean dañados por los servidores, al restringir la capacidad del exfuncionario público para obtener beneficios en la iniciativa privada de un eventual desvío de poder o acto de corrupción, como sería el ejercer su función para fines privados en vez de públicos y/o proporcionar información privilegiada a empresas en perjuicio de bienes públicos como el funcionamiento adecuado de un mercado libre y la eficacia de la actuación estatal para regular la vida social en beneficio del interés común.

312. Ahora es posible examinar si la norma impugnada satisface el requisito de necesidad, esto es, si no existen medios alternativos, de eficacia similar o superior, que restrinjan en menor medida el derecho fundamental.

313. Es importante aclarar en este punto que en condiciones ordinarias sólo debe verificarse si existe un medio que evidentemente tenga similar eficacia y menor lesividad, pero no se requiere que el Juez verifique la totalidad de los medios imaginables y los compare. Bastará con un análisis de los medios que el legislador ha usado para afrontar problemas similares, ya en el derecho nacional o en el comparado, para verificar si la medida es notoriamente innecesaria.

314. Esto, por diversas razones. Una de ellas tiene que ver con que, en condiciones normales, la presunción de constitucionalidad de las normas¹³² exige cierta deferencia al criterio del legislador, por lo que el requisito de necesidad debe sólo excluir aquellos medios evidentemente innecesarios, por ser diáfano que el legislador ignoró la existencia de medios alternativos notoriamente menos lesivos y tanto o más eficaces que el finalmente elegido.

315. Otra se relaciona con la dificultad del Juez para evaluar la necesidad de determinadas medidas en ámbitos especializados que exigen conocimientos

¹³² Que, como se ha visto, no siempre asiste a las normas generales, sino sólo cuando se han emitido por un órgano democrático respetando las exigencias mínimas de la deliberación democrática, y la norma no incurre en alguna hipótesis de reversión de la presunción de constitucionalidad como las que se mencionaron.



muy técnicos y altas dosis de discrecionalidad, que el sistema confiere a las autoridades con legitimación democrática directa.

316. En el caso, esta Corte estima que la norma impugnada satisface el criterio de necesidad, pues no se advierte de manera evidente que exista alguna medida ignorada por el legislador, que palmariamente restrinja menos el derecho fundamental y tenga similar eficacia para lograr la finalidad perseguida.

317. De hecho, una mirada al derecho nacional permite advertir que es usual que el legislador constitucional eche mano de prohibiciones o impedimentos como los contenidos en la norma impugnada, al considerarlos medidas necesarias para eliminar conflictos de interés y actos de corrupción, aptas para proteger el servicio público. Por citar algunos ejemplos:

318. Artículo 28, fracción VIII, constitucional, relativo a los requisitos de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica:

"...

"Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

"...

"VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del instituto."

319. El artículo 41, fracción V, apartado B, inciso e), sexto párrafo, constitucional, relativo a los impedimentos de quienes hayan sido consejeros o secretario general del Instituto Nacional Electoral:



"La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo."

320. El artículo 55, fracción V, segundo párrafo, constitucional, relativo a los requisitos que se requieren para ser diputado federal:

"Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

"...

"V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los gobernadores de los Estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.



(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y Locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección."

321. Artículo 58 constitucional:

"Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección."

322. Artículo 101, párrafos segundo a cuarto, constitucional:

"Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

(Reformado, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.



(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean."

323. O artículo 116, fracción IV, inciso c), punto cuarto, de la Constitución:

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."

324. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es fundado, porque la norma impugnada restringe desproporcionadamente la libertad de trabajo, ya que la duración de diez años de la prohibición de laborar en empresas privadas que los exfuncionarios hayan regulado, supervisado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada, va más allá de lo que es razonable para proteger los fines perseguidos por la medida.

325. El examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen con



los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

326. Esto es, el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, a diferencia de los de idoneidad y necesidad que entrañan una evaluación *fáctica* de los medios restrictivos usados en la norma impugnada,¹³³ es un examen *valorativo o axiológico*, en el sentido de que se pondera la *importancia relativa* de proteger un derecho fundamental frente a la de realizar la finalidad constitucional perseguida por la medida impugnada.

327. En esta etapa del análisis, por ende, es de capital relevancia tener en cuenta la importancia axiológica del derecho fundamental afectado frente a la de realizar el objetivo constitucional perseguido que, como se ha visto, puede ser otro derecho humano o, excepcionalmente, un objetivo colectivo o interés público especialmente relevantes y urgentes. En este sentido, en esta fase del escrutinio es fundamental tener en consideración tanto el valor de los bienes involucrados,¹³⁴ como el grado de afectación que resiente cada uno y el grado de certidumbre respecto de que ésta se producirá.¹³⁵ Mientras más importante sea proteger un derecho humano específico, mientras mayor sea la afectación que resienta, y mientras mayor sea la certeza de que se producirá ésta, mayor será la resistencia que oponga a su restricción.

328. Pues bien, a juicio de esta Corte, la intensidad de la restricción al derecho al trabajo (diez años de prohibición) no es proporcional al grado de realización que cabe esperar del fin perseguido por la norma impugnada, ya que, si bien dicha prohibición o impedimento es necesaria, puede lograr la finalidad afectando con menor intensidad el derecho fundamental, esto es, una prohibición vigente durante un menor tiempo es suficiente para proteger esa finalidad.

¹³³ Para determinar, por una parte, si existe una relación instrumental o de medio a fin en términos racionales, y por otra, si se ignoró la existencia de medios alternativos viables dotados de similar eficacia y menor lesividad.

¹³⁴ Es evidente que no tiene la misma importancia axiológica proteger, por ejemplo, la vida de las personas que el patrimonio de las mismas.

¹³⁵ Al respecto, véanse Alexy, *opus cit.*, y Barak, *opus cit.*



329. Dicho con otras palabras, el grado de afectación que en el caso sufre el derecho al trabajo no es proporcional a la importancia de realizar el fin perseguido, ya que éste puede lograrse sin afectar con tanta intensidad la libertad de trabajo.

330. En efecto, del análisis del proceso legislativo, no se advierte razón alguna que justifique que la duración de la prohibición (diez años) corresponda con la posibilidad de realizar el fin perseguido, que es, como se dijo, evitar conflictos de interés, eliminar actos de corrupción y proteger el servicio público y la eficacia del Estado, eliminando los incentivos que podrían inclinar a los servidores públicos a desviar su poder para beneficiar empresas privadas.

331. En efecto, la persistencia de esa prohibición podría ser proporcional si estuviera relacionada, por ejemplo, con el tiempo durante el cual es útil para las empresas disponer de información privilegiada o durante el cual su uso puede socavar la eficacia del Estado para realizar sus funciones públicas, pero no se advierte que el legislador haya vinculado la duración de la prohibición con esas circunstancias.

332. Pero además, la intensidad de la restricción no se compadece con las que el Constituyente ha considerado para casos en principio similares, que como se ha visto, no superan los tres años, y si bien no hay razones constitucionales que excluyan *a priori* la posibilidad de que el legislador ordinario justifique la necesidad y proporcionalidad de una restricción mayor a las previstas expresamente en la Constitución para asuntos que tengan propiedades relevantes diferentes de las consideradas por el Constituyente, lo cierto es que en el caso, ni el legislador las proporcionó, ni se advierten objetivamente por este Tribunal.

333. No es obstáculo la observación efectuada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal al rendir su informe, en el sentido de que existe un parámetro objetivo para determinar la proporcionalidad de esa restricción en lo relativo al plazo de diez años, vinculado con el tiempo durante el cual se considera lesiva la posesión de la información, consistente en la duración de la reserva de información establecida en los artículos 101 y 113 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que es de cinco años, prorrogables por otros tantos. Esas disposiciones establecen:



"Artículo 101. Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, **podrá** permanecer con tal carácter **hasta** por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"**Excepcionalmente**, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, **podrán ampliar** el periodo de reserva **hasta** por un plazo de cinco años adicionales, **siempre y cuando justifiquen** que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

"Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo. ..."

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:



"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;



"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

334. De la interpretación de estas disposiciones, para efectos de valorar el argumento de la consejería, debe destacarse lo siguiente: el plazo máximo de reserva que como regla general establece la LGTAIP es de hasta cinco años, siempre que la información se refiera a los supuestos previstos en el artículo 113 de la ley, y el sujeto obligado lo justifique mediante una prueba de daño en términos del artículo 114 de la misma, que establece lo siguiente:

"Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

335. Lo anterior implica que, conforme a la LGTAIP, no existe una reserva *ex lege* de la información pública, pues de acuerdo con el principio de máxima publicidad previsto en artículo 6, apartado A, fracción I, constitucional,¹³⁶ se

¹³⁶ "A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."



presume que toda información en posesión de la autoridad es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público.

336. En este sentido, según la LGTAIP, la información es pública salvo que el sujeto obligado, mediante una prueba de daño, justifique dos extremos: el interés público que deba ser protegido mediante su reserva en términos del artículo 113, y el plazo durante el cual sea necesario reservarla, que no será mayor de cinco años, aunque, evidentemente, pueda ser menor a éste.

337. Y sólo de manera excepcional, podrá ampliarse la reserva durante un plazo de *hasta* cinco años adicionales, cuando el sujeto obligado, mediante una prueba de daño, justifique la persistencia de los motivos que hacen necesaria la reserva y el plazo durante el cual deba extenderse, que puede ser de hasta cinco años más, aunque puede ser menor.¹³⁷

338. Pues bien, hay al menos tres razones para rechazar este argumento:

339. La primera consiste en que esas normas no apoyan una restricción genérica tan intensa como la prevista en la norma impugnada, que es de diez años, pues como ya se mencionó, es claro que el plazo máximo durante el cual puede reservarse la información pública, conforme a la LGTAIP, es de *hasta* cinco años, pudiendo ser menor.

340. La segunda, que la reserva de hasta cinco años que se establece como regla general en la LGTAIP, no opera *ex lege*. En todo caso, conforme al artículo 114 de la misma, el sujeto obligado tiene que justificar, mediante una prueba de daño, el interés público que efectivamente necesita protección y el plazo específico de la misma, que en principio puede ser de hasta cinco años, pero puede ser menor. De manera que esto no apoya una restricción tan intensa como la contenida en la norma impugnada.

341. Y, finalmente, si bien el plazo de reserva de información de hasta cinco años puede ser ampliado por un plazo de hasta otros cinco, en términos de la LGTAIP, ello es un supuesto de excepción que tampoco opera *ex lege*: en cada

¹³⁷ Esta Suprema Corte ha sostenido esa interpretación, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 73/2017.



caso deberá justificar el sujeto obligado la persistencia de las razones que justificaron la reserva original, así como la necesidad de un plazo específico, que puede ser de hasta cinco años adicionales, pero puede ser menor. Por lo que esto tampoco apoya el argumento.

342. Por estas razones, la regulación en la LGTAIP, de los plazos durante los cuales puede reservarse la información no puede constituir un parámetro objetivo que justifique la intensidad de la restricción prevista en el artículo 24 de la LFAR.

343. Tampoco es obstáculo lo sugerido por la Cámara de Senadores en su informe en el sentido de que es posible realizar una interpretación del artículo 24 de la LFAR, y constreñir el plazo de diez años, a cinco, o al plazo que en su defecto sea razonable atendiendo a "la materia de que se trate el encargo público".

344. Para esta Suprema Corte es claro que la norma en cuestión no admite interpretación conforme para los efectos que menciona el Senado.

345. La interpretación conforme es una técnica que en nuestro sistema jurídico es de uso obligatorio para los Jueces y autoridades administrativas, por disposición del artículo 1o. constitucional.¹³⁸

346. La interpretación conforme pretende conciliar dos aspectos del derecho: el autoritativo y el valorativo. El primer aspecto se manifiesta en la existencia de normas dotadas de una formulación canónica (el texto normativo o disposición) vinculante para el aplicador y el intérprete, expedidas por autoridades legitimadas democráticamente. Esto se refleja en el principio de conservación de la ley y en su presunción de constitucionalidad.

347. El aspecto valorativo consiste en que el derecho pretende realizar valores y proteger derechos fundamentales previstos en la Constitución.

¹³⁸ "Artículo 1. ... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.". Véase también el expediente varios 912/2010, del índice de esta Suprema Corte.



348. En este sentido, la finalidad del derecho es lograr la realización de objetivos valiosos a través de la obediencia a los mandatos de la autoridad. Se trata de dos dimensiones imprescindibles de nuestros sistemas jurídicos que a menudo entran en tensión, pues por diversos factores, la formulación lingüística de las normas expedidas por la autoridad puede ser incongruente con los valores que debe o busca perseguir.

349. Ahora bien, el aspecto autoritativo del derecho es el que dota de relevancia a la interpretación jurídica: dado que el derecho es necesariamente un fenómeno institucional de autoridad,¹³⁹ cuyo ejercicio se expresa a través de enunciados lingüísticos dotados de una formulación autoritativa, es decir, a través de disposiciones o textos normativos fijados de manera permanente, pública y oficial por autoridades normativas, y dado que éstos vinculan a los aplicadores; entonces es necesario recurrir a la interpretación de esas formulaciones lingüísticas para precisar su significado normativo, ya que ello es condición necesaria para conocer la norma y aplicarla.¹⁴⁰

350. En otras palabras, los operadores jurídicos no pueden simplemente ignorar los mandatos de las autoridades normativas para realizar los valores previstos por la Constitución, y guiarse exclusivamente por su juicio acerca de lo que estos exigen. Deben, necesariamente, perseguir esos valores mediante la aplicación de las disposiciones emitidas por la autoridad, *interpretadas* correctamente. De lo contrario, los operadores actuarían fuera del derecho.

351. Ahora bien, las normas se expresan a través de textos revestidos de autoridad o disposiciones normativas,¹⁴¹ expresadas en un lenguaje ordinario¹⁴² compartido por las autoridades normativas y sus destinatarios. Por eso, en

¹³⁹ Aunque no es sólo ni principalmente eso, pues tiene también la dimensión valorativa mencionada.

¹⁴⁰ En prácticas sociales como la argumentación moral crítica o el discurso práctico general, la interpretación es irrelevante, pues dichas prácticas no dependen de la atribución de significado a textos canónicos o autoritativos "congelados", sino directamente de la ponderación de razones sustantivas y procedimentales de carácter moral. Véase Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, y Atienza, *El Derecho como argumentación*, *cit.*

¹⁴¹ Cfr. Guastini, *opus cit.*

¹⁴² Un lenguaje natural, como el castellano, en oposición a un lenguaje artificial, como la notación de la lógica formal, por ejemplo. V. Carrió, *opus cit.*



principio, las disposiciones jurídicas deben interpretarse conforme a reglas lingüísticas¹⁴³ compartidas por los hablantes (emisor y receptor), esto es, conforme a su significado literal ordinario.

352. Sin embargo, dado que el lenguaje padece de ciertos defectos (ambigüedad, textura abierta, vaguedad, etcétera), en ocasiones es posible atribuir varios significados a una misma disposición (la disposición *n* puede significar *n*´ o *n*´´). Cuando cualquiera de estos significados es compatible con los valores de la Constitución, la selección del significado opera mediante los cánones ordinarios de la metodología jurídica: teleológico, psicológico, histórico, etcétera. Empero, a veces sólo alguno de esos significados es compatible con la Constitución. En este caso, por lo general,¹⁴⁴ debe optarse por la interpretación conforme: preservar la disposición jurídica, a condición de que se interprete de manera congruente con la Constitución, pues el resto de interpretaciones y las normas alternativas que serían su resultado, serían inconstitucionales. Así se concilian la dimensión autoritativa y la valorativa del derecho.¹⁴⁵

353. En suma, lo que importa destacar de esta explicación es lo siguiente: la interpretación jurídica tiene un límite que no puede traspasar el intérprete, y ese límite lo marcan los significados admisibles por el texto de las disposiciones normativas, conforme a las reglas lingüísticas que comparten los hablantes. El límite de la interpretación es el aspecto autoritativo del derecho.

354. Un corolario de lo anterior es el siguiente: si una disposición no puede ser interpretada conforme a la Constitución, porque cualquiera de los significados admisibles aplicando reglas lingüísticas es incompatible con la misma, entonces es inconstitucional.

355. Pues bien, en el caso, debe rechazarse la sugerencia del Senado, pues es evidente que conforme las reglas lingüísticas del castellano, la expre-

¹⁴³ Reglas que pueden ser sintácticas, semánticas o pragmáticas. Cfr. Atienza, *El Derecho como argumentación*, cit., y Alexy, *opus cit.*

¹⁴⁴ A veces, razones de seguridad jurídica proscriben hacer interpretación conforme, como cuando se violaría el principio de seguridad jurídica en casos en que las exigencias de éste son especialmente intensas, como en el derecho sancionador.

¹⁴⁵ Evidentemente, esto no siempre es posible. En estos casos, el propio sistema prevé mecanismos de corrección: la política o el control judicial de constitucionalidad.



sión "diez años" no puede significar sino diez años, no cinco, tres o los que el aplicador estime adecuados. Luego, es claro que no están dadas las condiciones metodológicas para aplicar la técnica de la interpretación conforme.

356. Por tanto, se **declara la invalidez** del segundo párrafo del artículo 24 de la LFAR.

357. Tema 9. Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados. En el sexto concepto de invalidez se argumenta que: I) El artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es inconstitucional porque permite al presidente de la República, de forma discrecional, determinar por decreto el destino de los recursos ahorrados con la Ley Federal de Austeridad, facultad que conforme al artículo 74 de la Constitución es exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, lo dispuesto en el artículo 54 de dicha ley que establece el deber de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos del presupuesto no erogados durante el ejercicio fiscal, es contradictorio con la LFAR que pretende que se entreguen informes de evaluación anuales de las medidas, ahorros y destino de éstos, lo que implica que hasta la conclusión del año fiscal podría disponerse de esos recursos. II) El artículo 7 de la LFAR, en relación con el 61 de la LFPRH, son inconstitucionales porque violan los principios del gasto público previstos en el artículo 134 de la Ley Fundamental, pues permiten un redireccionamiento discrecional de los ahorros provenientes de las medidas de austeridad. III) El artículo 61, segundo párrafo, de la LFPRH es inconstitucional porque no regula adecuadamente la facultad que confiere al presidente de la República para redirigir los ahorros generados por las medidas de austeridad, lo que viola el artículo 16 constitucional.

358. El concepto de validez es parcialmente fundado.

359. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

LFPRH

"Artículo 61. Los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el presupuesto de egresos.



(Reformado, D.O.F. 19 de noviembre de 2019)

"Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones generales aplicables a los programas del ejecutor del gasto que los genere. Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o al destino que por decreto determine el titular. ..."

LFAR

"Artículo 7. La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores de desempeño para evaluar dicha política.

"Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un 'Informe de Austeridad Republicana' en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.

"Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:

"I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que México sea Parte;

"II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente ley; y,

"III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana.



"Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente."

360. Deben destacarse dos aspectos de las disposiciones transcritas: el primero, que el artículo 7 de la LFAR establece que al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán un informe de austeridad republicana donde informarán de los ahorros obtenidos con la aplicación de la ley, así como que estos se destinarán de acuerdo con lo dispuesto por la LFPRH y el presupuesto de egresos de la Federación (PEF). Y el segundo, que la LFPRH, por lo que hace a los ahorros del Ejecutivo Federal, determina dos destinos posibles: los programas del Plan Nacional de Desarrollo o el que determine el titular del Ejecutivo por decreto.

361. En esta ejecutoria ya se ha expuesto la doctrina de esta Corte sobre el principio de división de poderes, por lo que no se reiterará en este epígrafe. En lo relevante, cabe recordar solamente que se viola ese principio cuando una norma de rango legal confiere a un órgano del Estado una facultad que la Constitución reserva a otro, de manera que su ejercicio invade en distintos grados la competencia constitucional de otro poder.

362. En materia presupuestaria, el artículo 74 constitucional confiere a la Cámara de Diputados las facultades exclusivas siguientes:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.



"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

"...

"VI. Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"La revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.



"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

"La Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe general ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

"La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

"VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el plan se entenderá aprobado; ..."

363. Asimismo, son relevantes las siguientes normas constitucionales:

"Artículo 26.

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los



programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. ..."

"Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. ..."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. ..."

364. El PEF es un instrumento jurídico que regula el gasto público federal, pues a partir de la previsión de ingresos durante el año fiscal, ordena el gasto público en varios aspectos, en lo que interesa: determina el destino de los recursos asignándolos a determinada finalidad o partida, así como el monto que puede erogarse al respecto.



365. En el proceso presupuestario colaboran los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pues al primero corresponde integrar el proyecto de PEF a partir de sus propias previsiones de gasto para satisfacer los programas del Plan Nacional de Desarrollo así como de los proyectos de presupuesto que le hacen llegar otros poderes con autonomía presupuestaria (Legislativo y Judicial) y órganos constitucionales autónomos; y a la Cámara de Diputados (además de su colaboración con el Senado para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación), le corresponde en exclusiva *aprobar* el PEF, pudiendo modificarlo para *autorizar*, entre otros aspectos, tanto el destino como el monto del gasto público federal.

366. Esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados se justifica en el control democrático sobre el destino y el monto del gasto público federal, al que debe ceñirse el Ejecutivo al ejercer el gasto público. En definitiva, es la Cámara de Diputados la que *autoriza* el gasto público federal, definiendo el destino y monto del mismo.

367. Lo mismo sucede con el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo proyecto elabora el Ejecutivo con base en los fines que establece la Constitución, pero es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobarlo. Se trata, sin duda, de un control democrático sobre las políticas públicas que ha de perseguir el gobierno.

368. La doctrina ha desarrollado varios principios que rigen el PEF.¹⁴⁶ Entre otros, cabe destacar el principio de legalidad, el de especialidad y el de flexibilidad.

369. El principio de legalidad significa que el gasto público debe ejercerse con base en lo dispuesto por el PEF, de manera que sólo podrán hacerse los gastos para los fines y por los montos aprobados por la Cámara de Diputados.

370. El principio de especialidad se refiere a que el gasto público no debe aprobarse de manera genérica en el PEF, sino que debe especificarse, además de la temporalidad, tanto el destino o partida como el monto del mismo.

¹⁴⁶ Véase, *inter alia*, De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, ed. Porrúa; Ortega González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, ed. Porrúa; Ramos Torres, Daniel, *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos*, Public Management de México, S.C.



371. El principio de flexibilidad consiste en la posibilidad de realizar adecuaciones al PEF durante el ejercicio presupuestario, para no impedir que éste sea un instrumento financiero eficaz de administración y programación económica y social. Esto es, ante eventualidades como –entre otras– la disminución o el incremento en los ingresos previstos, deben existir mecanismos de ajuste al gasto público ordenado en el PEF.

372. Pues bien, el concepto de invalidez es infundado en el aspecto relativo a que lo dispuesto por el artículo 7 de la LFAR, en relación con los artículos 54 y 61 de la LFPRH, genera una antinomia que viola el principio de seguridad jurídica.

373. El artículo 54 de la LFPRH establece lo siguiente:

"Artículo 54. Una vez concluida la vigencia de un presupuesto de egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el presupuesto de egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

"Las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

"Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

"Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del presupuesto de egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo."



374. La LFPRH define economías, ahorro y subejercicio en su artículo 2, fracciones III, X y LII:

"Artículo 2. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"III. Ahorro presupuestario: los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas;

"...

"X. Economías: los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado;

"...

"LII. Subejercicio de gasto: las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución."

375. No existe antinomia entre el artículo 54 de la LFPRH y el 7 de la LFAR. Conforme a este último, si bien deberá informarse anualmente sobre los ahorros presupuestarios obtenidos con la aplicación de la LFAR, lo cierto es que el *destino* de esos ahorros será el que determinen la LFPRH y el PEF, por lo que es evidente que no existe incompatibilidad normativa alguna respecto del destino de los ahorros.

376. Tampoco existe antinomia entre lo dispuesto en los artículos 54 y 61 de la LFPRH, pues se trata de normas complementarias. En efecto, en la parte que se controvierte, el segundo párrafo del artículo 61 establece que los ahorros generados por las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o al destino que por decreto decida el Ejecutivo Federal. Esta norma aplica durante el curso del ejercicio presupuestario respectivo.



377. Si los ahorros en cuestión no son devengados para los fines previstos en esa norma y hay remanentes al treinta y uno de diciembre del ejercicio presupuestario, entonces aplicará lo dispuestos en el artículo 54: existe un deber de reintegrar los ahorros presupuestarios y una prohibición de efectuar erogaciones al final del ejercicio *con la finalidad* de evitar el reintegro de los mismos.

378. Para este Tribunal Pleno es claro que esas normas no son antinómicas, sino complementarias: los ahorros derivados de la aplicación de medidas de austeridad y disciplina presupuestarias pueden ser devengados y erogados durante la vigencia del ejercicio presupuestario en términos del artículo 61 de la LFPRH, pero si al 31 de diciembre esos recursos no fueron devengados ni erogados, entonces deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación, quedando prohibido, en ese momento, erogarlos con la finalidad de evitar su reintegración.

379. Precisado lo anterior, el concepto de invalidez es fundado en la parte que cuestiona el segundo párrafo del artículo 61 de la LFPRH, específicamente la facultad del Ejecutivo de destinar los ahorros presupuestarios derivados de las medidas de austeridad a los fines que decida por decreto, ya que ello no es compatible con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el PEF, prevista en el artículo 74, fracción IV, constitucional.

380. En efecto, del marco constitucional expuesto previamente se sigue que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el PEF y autorizar, entre otras cosas, el destino y el monto del gasto público federal para cumplir, entre otros, con los objetivos constitucionales reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo cuya aprobación también le corresponde en exclusiva.

381. La Cámara de Diputados tiene el deber constitucional de especificar el destino del gasto público, esto es, tanto las partidas respectivas como los montos autorizados, pues además de que ello es condición de posibilidad de la fiscalización del gasto público federal en términos del mismo artículo de la Constitución, una aprobación genérica equivaldría a delegar la facultad de aprobación del gasto público al ejecutor del mismo, lo que es incompatible con los principios que la doctrina atribuye al presupuesto, como el de legalidad y el de especialidad, pero sobre todo, es incompatible con la finalidad de esa facultad



exclusiva: servir de control democrático del gasto público federal y de contrapeso al Poder Ejecutivo, fijando los cauces y límites a la discrecionalidad en la ejecución del presupuesto.

382. En este sentido, este tribunal considera que si bien debe haber cierta flexibilidad en las normas presupuestarias para hacer frente, eficazmente, a imponderables como la disminución o el aumento en los ingresos previstos para cubrir el presupuesto, ello no puede llegar al extremo de que la Cámara de Diputados renuncie a su facultad exclusiva de determinar el destino y el monto del gasto público federal, delegando esa facultad en el Ejecutivo, pues con ello frustra la función que la Constitución le atribuye en exclusiva en esta fase del ciclo presupuestario: ejercer un control democrático efectivo sobre el gasto público federal, autorizando el destino y monto específico del mismo.

383. En este sentido, esta Corte considera **inconstitucional** la porción normativa del párrafo segundo del artículo 61 de la LFPRH que establece que los ahorros presupuestarios producto de la aplicación de medidas de austeridad serán destinados "*al destino que por decreto determine el titular* [del Ejecutivo]".

384. Efectos. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, debe declararse, y se declara, la **invalidez** del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, así como de la porción normativa del artículo 61, párrafo segundo, que establece "*o al destino que por decreto determine el titular*" de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

385. La declaración de invalidez de dichos preceptos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

386. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

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



SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 7, párrafo segundo, 16, párrafos primero, en su porción normativa "*de manera enunciativa y no limitativa*", y segundo, en su porción normativa "*pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo*", 26 y 27 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como la de los artículos transitorios séptimo y octavo del referido decreto.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como la del 61, párrafo segundo, en su porción normativa "*o al destino que por decreto determine el titular*", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformado mediante el referido decreto, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones de competencia, oportunidad, legitimación y precisión de los actos reclamados. El señor Ministro Pardo Rebolledo no estuvo presente durante esta votación.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos del treinta y cinco al treinta y siete, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales excepto del párrafo primero del artículo transitorio séptimo impugnado, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, respecto de las consideraciones de procedencia. El señor Ministro Pardo Rebolledo no estuvo presente durante esta votación. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas salvedades, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones distintas, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 2, denominado "Falta de competencia para legislar en materia de austeridad",



consistente en declarar infundado el argumento relativo a que el Congreso de la Unión no tenía competencia para emitir la Ley Federal de Austeridad Republicana. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original, por razones adicionales y con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 3, denominado "Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR", consistente en reconocer la validez del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con interpretación conforme, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 5, denominado "Violación al principio de división de poderes en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos autónomos", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original, por razones adicionales y con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 3, denominado "Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR", consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por el sobreseimiento respecto del párrafo primero del artículo transitorio séptimo, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 4, denominado "Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación", consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción I, y 27 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como del artículo transitorio séptimo de dicho decreto.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 7, denominado "Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación", con-



sistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, y 27 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como la del transitorio octavo del referido decreto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 9, denominado "Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 6, denominado "Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas", consistente en reconocer la validez del artículo 16, párrafos primero, en su porción normativa "de manera enunciativa y no limitativa", y segundo, en su porción normativa "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo", de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 6, denominado "Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas", consistente en reconocer la validez del artículo 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con el test hasta la grada de necesidad, González Alcántara Carrancá con el test hasta la grada de necesidad, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con el test hasta la grada de necesidad, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo con el test hasta la grada de necesidad, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con el test hasta la grada de necesidad, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 8, denominado "Restricción indebida al derecho al trabajo", consistente en declarar la invalidez del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de su porción normativa "Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo", González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional de todo el párrafo impugnado, Aguilar Morales por la invalidez adicional de todo el párrafo impugnado, Pardo



Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 9, denominado "Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados", consistente en declarar la invalidez del artículo 61, párrafo segundo, en su porción normativa "o al destino que por decreto determine el titular", de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones de efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia P. IX/95, P./J. 28/99, 2a./J. 6/2004, P./J. 80/2004, P./J. 11/2006, 1a./J. 10/2006, P./J. 99/2006, P./J. 100/2006, P./J. 136/2005, P. XXXI/2007, 2a./J. 249/2007, P. L/2008, 2a./J. 97/2008, P./J. 78/2009, 1a. CXLIV/2009 y P./J. 111/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos I, mayo de 1995, página 82; IX, abril de 1999, página 260; XIX, febrero de 2004, página 230; XX, septiembre de 2004, página 1122; XXIII, febrero de 2006, página 1527; XXIII, marzo de 2006, página 84; XXIV, agosto



de 2006, páginas 1565 y 1667; XXII, octubre de 2005, página 2062; XXVI, diciembre de 2007, página 1079; XXVII, enero de 2008, página 515; XXVIII, junio de 2008, página 717; XXVII, junio de 2008, página 404; XXX, julio de 2009, página 1540; XXX, septiembre de 2009, página 2712 y XXX, diciembre de 2009, página 1242, con números de registro digital: 200381, 194152, 182082, 180648, 175872, 175595, 174488, 174326, 177006, 170678, 170438, 169437, 169441, 166964, 166421 y 165811, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, con número de registro digital: 2002649.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 1/2015 (10a.), P./J. 43/2015 (10a.), P./J. 46/2015 (10a.), 2a./J. 152/2015 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 2a./J. 140/2017 (10a.), 1a./J. 85/2017 (10a.), 1a./J. 86/2017 (10a.), 1a./J. 82/2017 (10a.), 1a./J. 87/2017 (10a.) y 1a. CLXI/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 16, Tomo I, marzo de 2015, página 117; 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 37; 26, Tomos I, enero de 2016, página 339 y II, enero de 2016, página 1512; 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8; 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915; 47, Tomos II, octubre de 2017, página 840 y I, octubre de 2017, páginas 189, 191, 178 y 188 y Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 453, con números de registro digital: 2008584, 2010671, 2010881, 2010889, 2012589, 2013156, 2015246, 2015305, 2015306, 2015295, 2015304 y 2015627, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. XVII/2018 (10a.), 1a. XX/2018 (10a.), 1a. XIX/2018 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, páginas 1092, 1100 y 1095 y Libros 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 897 y 8, Tomo I, julio de 2014, página



131, con números de registro digital: 2016418, 2016424, 2016420 y 2018501, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, con número de registro digital: 2006867.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 139/2019.

En sesión celebrada el cinco de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por integrantes del Senado de la República en contra de diversas disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contenidas en un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

En síntesis, los temas que se analizaron en el estudio de fondo fueron los siguientes:

Temas	Decisión del Tribunal Pleno
Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.	No se encontraron motivos suficientes para estimar que se cometió alguna violación a las reglas de la deliberación democrática con potencial invalidante.
Tema 2. Falta de competencia para legislar en materia de austeridad.	Se determinó que el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para legislar respecto de los principios que regulan el gasto público federal previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Tema 3. Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana.	Se reconoció la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
Tema 4. Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación.	Se reconoció la validez de los artículos 4, fracción II, 27 y séptimo transitorio de la Ley Federal de Austeridad Republicana.



<p>Tema 5. Violación al principio de división de poderes en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos autónomos.</p>	<p>Se reconoció la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.</p>
<p>Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.</p>	<p>Se reconoció la validez de los artículos 16 y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.</p>
<p>Tema 7. Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>Se reconoció la validez de los artículos 4, fracción II; 7, párrafo segundo; 27 y octavo transitorio de la Ley Federal de Austeridad Republicana.</p>
<p>Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo.</p>	<p>Se declaró la invalidéz del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.</p>
<p>Tema 9. Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados.</p>	<p>Se declaró la invalidéz del artículo 61, párrafo segundo, en la porción normativa "<i>o al destino que por decreto determine el titular</i>", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p>

Pues bien, mi posicionamiento diferenciado se relaciona con los temas 2, 6 y 8, como expondré en las siguientes páginas.

I. Tema 2. Competencia para legislar en materia de austeridad

En relación con el tema 2, el Tribunal Pleno determinó fundamentalmente que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en materia de austeridad, en virtud de que está implícitamente facultado para regular distintos aspectos del gasto público federal y, específicamente, para concretar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que rigen el gasto público federal, lo que tiene fundamento en el artículo 73, fracciones XXIV, XXIX-W y XXXI, en relación con el 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, coincido en que el Congreso de la Unión es competente para desarrollar en la ley los principios que rigen la administración y ejercicio del gasto público federal. Desde luego, también estoy de acuerdo con las consideraciones que se agregaron en ese apartado de la sentencia como producto de la deliberación del Tribunal Constitucional, en especial, en que se precisara que las medidas de austeridad que se tomen no pueden ignorar las obliga-



ciones que el Estado Mexicano tiene en materia de derechos humanos, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 1o. de la Norma Fundamental.

Sin embargo, como lo manifesté en la sesión, considero que algunas de las disposiciones impugnadas van más allá de la regulación de la administración y ejercicio del gasto público. Me refiero concretamente a los artículos 4, fracción IV, 24 y 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana que, desde mi punto de vista, corresponden a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que tiene un tratamiento específico en la Constitución Federal. Bajo esta idea, estimo que en este apartado era dable que el Tribunal Pleno analizara si tales disposiciones son coherentes con el parámetro de regularidad que rige la materia, esto es, con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal¹ y con las bases previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A mi juicio, la posibilidad de emprender ese análisis estaría justificada, pues la minoría legislativa accionante impugnó la totalidad de las disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana por falta de competencia legislativa del Congreso de la Unión y argumentó que el concepto de austeridad desarrollado por el legislador secundario difiere del contenido y alcances de los principios previstos en el artículo 134 constitucional; además, porque en términos del diverso 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² en las acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de

¹ **Art. 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."

² **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

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



Justicia de la Nación suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda y podrá fundar una eventual declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Antes de exponer las razones particulares que me llevaron a posicionarme en el sentido de que los artículos 4, fracción IV, 24 y 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana resultan inconstitucionales, conviene recordar algunos aspectos relevantes de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

A partir de dicha reforma se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.³ En cumplimiento de esta reforma constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otros ordenamientos.

La implementación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción ha sido materia de estudio en diversos precedentes de esta Suprema Corte. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017,⁴ a propósito de la impugnación de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, el Tribunal Pleno consideró que conforme a la aludida reforma constitucional, el Constituyente previó la emisión de normas de carácter general, en ejercicio exclusivo del Congreso de la Unión, para efectos de que se fijara de forma **homologada** y definitiva la distribución de competencia entre las autoridades competentes en el ámbito de responsabilidades administrativas, a efecto de que la restante normatividad derivada del ejercicio de la facultad de las Legislaturas Estatales se rigiera por éstas y regulara **conforme a los parámetros** previamente establecidos.⁵

³ Artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes transcrito.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁵ Ver páginas 31 y 32 de la sentencia.



En ese precedente también se reconoció que las Legislaturas Locales pueden reiterar, parafrasear o transcribir las disposiciones de la ley general para efecto de hacer operativo el sistema local de responsabilidades administrativas a la luz de la reforma en materia de combate a la corrupción. Esto, en la inteligencia de que no deben alterar la esencia sustantiva y de competencia de las autoridades, ni ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones por la comisión de aquéllas, puesto que ello contravendría lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁶

En esa línea, en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019,⁷ el Tribunal Pleno precisó que la intención del Constituyente Permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa (relativa), que no puede considerarse como pura o de plena coincidencia de facultades entre la Federación y los Estados, como la que prevalecía previo a la reforma de dos mil quince, y a partir del cual existía una amplia libertad de las Legislaturas Locales para emitir sus propias leyes en lo que corresponde al régimen estatal de responsabilidades administrativas.

El Pleno de este Tribunal Constitucional reconoció que el nuevo modelo de concurrencia no inhibe o prohíbe que los Estados expidan legislación relacionada con la materia, pues existe un mandato expreso para que expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. No obstante, puntualizó que la legislación federal y local en la materia debe seguir la regla de **congruencia y no contradicción** con dicha ley general.⁸

En suma, en ese precedente se expuso que el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de dos mil quince, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes, denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional el régimen federal y los regímenes locales aplicables en la materia.⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde señalar las razones por las que, desde mi perspectiva, algunas disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Repu-

⁶ Ver páginas 131 y 132 de la sentencia.

⁷ Resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno.

⁸ Ver páginas 46 a 49 de la sentencia.

⁹ Ver página 54 de la sentencia.



blicana no son coherentes con el parámetro de regularidad que rige la materia.

a) Definición de nepotismo

En el artículo 4, fracción IV, de la Ley Federal de Austeridad Republicana se establece que:

"**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"**IV. Nepotismo:** La designación, otorgamiento de nombramiento o contratación que realice un servidor público de personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato para que preste sus servicios en la misma institución, dependencia o ente público en que éste labore;"

Desde mi punto de vista, la definición de nepotismo prevista en la Ley Federal de Austeridad Republicana resulta inconstitucional porque reduce el alcance de ese concepto en contraste con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es así porque de acuerdo con el ordenamiento impugnado, el nepotismo consiste en la designación, otorgamiento de nombramiento o contratación que realice un servidor público de personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato para que preste sus servicios en la misma institución, dependencia o ente público en que éste labore. Sin embargo, el legislador dejó de considerar la *intervención indirecta*, que sí está incluida en la definición prevista en el artículo 63 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece:

"**Artículo 63 Bis.** Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato."



Énfasis añadido.

De esta manera, considero que la definición prevista en la Ley Federal de Austeridad Republicana resulta subinclusiva, sumado a que no se hace alusión a dicha figura en alguna otra parte de ese ordenamiento más allá de su inclusión en el artículo 4, en el que se precisan diversos conceptos; es decir, no se establece expresamente su prohibición ni se le atribuye alguna consecuencia jurídica, a diferencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la que se ubica dentro del capítulo relativo a las faltas administrativas graves de los servidores públicos.

Por lo anterior, estimo que el artículo 4, fracción IV, de la Ley Federal de Austeridad Republicana genera inseguridad jurídica y no es acorde con el objetivo de homologación perseguido con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

b) Medidas para evitar el conflicto de interés y la contratación indebida de ex-servidores públicos

El artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana establece lo siguiente:

"Artículo 24. Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años."

En el **párrafo primero** de esta disposición se establece una medida para evitar el conflicto de interés que consiste en que, para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particu-



lares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

En mi opinión, esta regla no es acorde con lo previsto en el artículo 7, fracción XI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que señala:

"**Artículo 7.** Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices:

"...

"**XI.** Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;"

Esta directriz que, por cierto, se incorporó a la Ley General de Responsabilidades Administrativas en la reforma publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, establece como condición para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión, el separarse legalmente de ciertos activos e intereses económicos; sin embargo, en la Ley General se hace referencia a aquellos activos que afecten "**de manera directa**" el ejercicio de las responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, mientras que de acuerdo con el artículo 24, párrafo primero, de la Ley Federal de Austeridad Republicana basta que esos activos e intereses económicos estén "**relacionados con la materia**".

Desde mi punto de vista, esto también se traduce en una variación que genera inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma y supone una alteración al régimen homogéneo que ha de prevalecer en la materia de responsabilidades administrativas.

Otro mecanismo para evitar el conflicto de interés y el uso indebido de información con motivo del ejercicio del servicio público es el previsto en el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, en el que se establece una restricción a la libertad de trabajo para los exservidores públicos. Desde mi punto de vista, esta restricción tampoco es acorde con el



modelo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en su artículo 72 dispone lo siguiente:

"Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado."

Esta medida está incluida dentro del capítulo relativo a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, y supone también una restricción para contratar a exservidores públicos que posean información privilegiada que directamente hayan adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión, a fin de evitar que el contratante se beneficie o se coloque en posición ventajosa frente a sus competidores; sin embargo, la restricción establecida en la ley general es de un año, a diferencia de los diez años previstos en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Lo anterior, en mi opinión, constituye una alteración sustancial a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que, adicionalmente, presenta otros vicios a los que haré referencia más adelante.

c) Infracción a las medidas de austeridad.

Finalmente, considero que el artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana es inconstitucional porque admite el establecimiento de causas de responsabilidad administrativa que, desde mi punto de vista, no corresponden a ninguna de las establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es el ordenamiento en el que se establecen de forma puntual las causas de responsabilidad administrativa y su gravedad, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece:

"Artículo 29. En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas."



La disposición transcrita establece que en caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad –previstas de manera enunciativa en el artículo 16 de la Ley Federal de Austeridad Republicana–,¹⁰ las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esto, desde mi perspectiva, contraviene el principio de legalidad porque la ley general de la materia no prevé como causa de responsabilidad administrativa la violación a las medidas de austeridad en general.

¹⁰ **Artículo 16.** Son medidas de austeridad republicana, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

"I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

"II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la administración pública federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

"III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;

"IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el seguro de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo;

"V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;

"VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

"VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo, y

"VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario.

"La secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente.

"Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, emitir las disposiciones que en materia de control presupuestal regirán la implementación de la presente ley."



Es importante destacar que el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve –fecha en que se publicó la Ley Federal de Austeridad Republicana–, también se publicaron reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre ellas, se adicionó un artículo 64 Bis, en el que se establece que:

"Artículo 64 Bis. Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana."

Fuera de lo previsto en la disposición antes transcrita, la Ley General de Responsabilidades Administrativas no prevé que la infracción a las medidas de austeridad, en general, constituya causa de responsabilidad administrativa. Es por ello que, a mi juicio, el artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana adiciona causas de responsabilidad que no se encuentran previstas en la ley general.

En conclusión, mi posicionamiento concurrente en este apartado atiende a que las disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana a las que he hecho mención no son acordes con los principios de congruencia y no contradicción que rigen en relación con las bases generales previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

II. Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas

Al analizar el tema 6 la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideró que resultaba infundado el concepto de invalidez relativo a que los artículos 16, en las porciones "*de manera enunciativa y no limitativa*" y "*pudiendo ampliar los supuestos previstos en este artículo*", y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana generan incertidumbre. Esta postura se sustentó en que dichas normas son suficientemente claras en cuanto a que los funcionarios deberán acatar las medidas de austeridad descritas en las fracciones del artículo 16, así como las que emitan las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público en los lineamientos; además, que no hacerlo se considera una infracción que dará lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa. Esto es, las normas impugnadas son complementarias de las infracciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

También se consideró que el hecho de que las secretarías mencionadas puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad no viola, *per se*, el principio de taxatividad, pues mientras no ejerzan esa facultad sólo constituyen infraccio-



nes a la inobservancia de las medidas de austeridad vigentes en la Ley Federal de Austeridad Republicana; además, que dichas secretarías están obligadas a satisfacer el principio de taxatividad en el supuesto de que amplíen el catálogo respectivo y a realizar la publicación correspondiente.

No comparto esa postura pues, como expuse previamente, considero que el artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana es inconstitucional porque supone el establecimiento de causas de responsabilidad administrativa ajenas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que no es coherente con la finalidad de la reforma constitucional de dos mil quince en materia de combate a la corrupción, con la que se pretendió homologar a nivel nacional la regulación de la materia.

Bajo este entendimiento, considero que los artículos 16 y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana son válidos porque sólo prevén "*medidas de austeridad*", que en su caso pueden ser ampliadas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; sin embargo, desde mi punto de vista, la inobservancia de dichas medidas no puede constituir responsabilidad administrativa porque, reitero, ello no está previsto así en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es cierto, como se señala en la sentencia, que el artículo 49, fracción I,¹¹ de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que omite cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética. Sin embargo, esto no me lleva a entender que las normas impugnadas de la Ley Federal de Austeridad son complementarias a las de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta hace referencia específicamente al Código de Ética regulado en el artículo 16¹² de la

¹¹ **Artículo 49.** Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;"

¹² **Artículo 16.** Los servidores públicos deberán observar el Código de Ética que al efecto sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el sistema nacional anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño."



Ley General de Responsabilidades Administrativas, y no así a cualquier disposición análoga o similar.

III. Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo

Finalmente, al resolver el tema 8, el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de la restricción prevista en el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana al derecho al trabajo.

Como se expuso previamente, esa disposición establece la prohibición a los funcionarios públicos que hayan ocupado puestos jerárquicos de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, y rige durante un plazo de diez años posteriores a su separación del cargo público, cualquiera que haya sido el motivo.

Coincido con las razones que justifican esta declaratoria de invalidez, esto es, que la medida no supera un examen de proporcionalidad, pues restringe de manera desproporcionada la libertad de trabajo. Adicionalmente, como lo desarrollé en las páginas anteriores, considero que el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no es armónico con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, no es respetuoso del objetivo de homologación pretendido con la reforma constitucional de dos mil quince en materia de combate a la corrupción.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 139/2019.

1. En sesiones de cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en el que analizó la constitucionalidad de la Ley Federal de Austeridad Republicana (en adelante, "LFAR") y ciertos artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En este voto concurrente desarrollo las razones diferenciadas que anuncié en esa sesión pública en los distintos temas que se abordaron en la acción de inconstitucionalidad analizada.

Tema 2. "Falta de competencia para legislar en materia de austeridad" y tema 5. "Violación al principio de división de poderes en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos autónomos"



2. Me pronuncié a favor de declarar infundados los argumentos relativos a que el Congreso de la Unión no tenía competencia para emitir la LFAR y tampoco tenía facultad de legislar en materia de austeridad y gasto público de los Poderes Legislativo, Judicial y organismos autónomos. Considero que el mencionado Congreso cuenta con todas las facultades expresas para emitir la referida ley y para legislar en materia de austeridad y gasto público respecto de los Poderes Legislativo, Judicial y de los órganos autónomos. Sin embargo, no comparto las consideraciones que llevaron a la mayoría a declarar infundado el concepto de invalidez.
3. En síntesis, considero que no es necesario referirnos, como lo hace la mayoría, a las llamadas facultades implícitas del Congreso de la Unión para encontrar una clara asignación competencial en favor del legislativo federal.
4. Las facultades expresas a las que me refiero están previstas, por una parte, en el artículo 73, fracción XXIX-W, que establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad hacendaria y manejo sostenible de las finanzas públicas. Por otra parte, también están previstas en el artículo 134 constitucional, que sujeta el manejo de los recursos federales en los tres órdenes de gobierno a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a las leyes reglamentarias de dicho artículo constitucional.
5. El contenido material de la LFAR regula, principalmente, cuestiones relacionadas con la responsabilidad hacendaria con la que se deben conducir los tres órdenes de gobierno y organismos constitucionales, así como con los principios que rigen el gasto público.¹ Así, el contenido material de la LFAR resulta coincidente con las facultades expresas del Congreso de la Unión citadas en el párrafo que antecede.
6. Además, considero que en este caso tampoco existe un conflicto competencial entre el Congreso de la Unión y el resto de los poderes pertenecientes a otros órdenes de gobierno, pues conforme a los artículos 1 y 4 de la LFAR, la aplicabilidad de la ley y el ejercicio de esa facultad deberá observar la normativa aplicable de cada poder y órgano constitucional.

¹ "Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal."



7. En suma, considero que el Congreso de la Unión tiene facultades explícitas para emitir la LFAR y legislar en materia de austeridad y gasto público de los demás poderes y organismos constitucionales.

Tema 6. "Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas"

8. En este tema me pronuncié en contra de reconocer la validez del artículo 16, párrafos primero, en su porción normativa "de manera enunciativa y no limitativa", y segundo, en su porción normativa "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo", porque considero que nos encontramos con un catálogo abierto de conductas infractoras que no permite a los destinatarios conocer con antelación las conductas ilícitas y que puede dar lugar a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de aplicarlas.
9. Los accionantes sostuvieron que el artículo 16, en las porciones que establecen "de manera enunciativa y no limitativa" y "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo" de la Ley Federal de Austeridad Republicana, viola los principios de tipicidad y taxatividad.
10. A fin de responder al concepto de invalidez, resulta aplicable lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 4/2006. El precedente estableció que, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como lo es, entre otros, el principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal. Asimismo, del principio de legalidad derivan, a su vez, dos subprincipios: el de reserva de ley y el de tipicidad o taxatividad. Mientras que el primero exige que una determinada materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento; el segundo exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.
11. El principio de taxatividad se define como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Es decir, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación del acto o conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.²

² Por ejemplo, ver el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal número 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro y texto: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU



12. Una vez precisado lo anterior, toca analizar lo establecido en el artículo 16 de la LFAR. Este artículo establece en el párrafo primero que "Son medidas de austeridad republicana, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes: ..." y párrafo segundo que "La Secretaría [de la Función Pública] y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente."
13. Al respecto las porciones normativas "de manera enunciativa y no limitativa" y, "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo", resultan violatorias del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Estas porciones normativas generan un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas que no le permite al gobernado programar su comportamiento sin temor a verse sorprendido por sanciones que, en modo alguno, puede prever. En cambio, las porciones normativas provocan la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas ante la posibilidad de que se sancione por una conducta que no se encuentre entre las enunciadas por el precepto en comento.
14. Ese criterio también se aplicó en la acción de inconstitucionalidad 47/2016, donde se determinó, por unanimidad de once votos, que los catálogos de sanciones administrativas abiertos violan el principio de taxatividad. En este precedente se analizó el artículo 108 de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa y se invalidó la porción "de manera enunciativa y no limitativa" porque se consideró que generaba un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas que no les permitían a los ciudadanos programar su comportamiento.

VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. ...". Disponible para consulta en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131.



15. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme de la declaración de validez aprobada por el Pleno.

Tema 7. "Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación"

16. Me pronuncié a favor de reconocer la validez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo y 27 de la LFAR porque considero que no existe una invasión de facultades entre el Comité de Evaluación y la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, no comparto la metodología y las consideraciones que llevaron a la mayoría a invalidar la norma.
17. En síntesis, del análisis competencial advierto que no existe una invasión de competencias en tanto que el Comité de Evaluación refiere únicamente a la materia de evaluación de las medidas de austeridad de los entes públicos federales; mientras que la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de revisar las cuentas públicas, esto es, los ingresos, egresos y deudas de las entidades federativas, Municipios y entes públicos, entre otros.
18. Para responder al concepto de invalidez considero que era necesario realizar un análisis competencial de ambos entes. Por un lado, el Comité de Evaluación es el órgano colegiado interinstitucional encargado, en el ámbito de la administración pública de la federación, de promover y evaluar las medidas y políticas de austeridad republicana (artículos 4, fracción II y 27 de la LFAR). Este Comité de Evaluación tiene la facultad de recibir de los entes públicos el "Informe anual de austeridad republicana", en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la referida ley. Dichos informes deben contener: i) las medidas tomadas por la administración pública federal; ii) impacto presupuestal de las medidas; iii) temporalidad de los efectos del ahorro; iv) posibles mejoras a las medidas y, v) el destino del ahorro obtenido (artículo 27 de la LFAR).
19. Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación tiene sus facultades establecidas en los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Federal. La auditoría es el órgano con autonomía técnica y de gestión que tiene como función, entre otras, iniciar el proceso de fiscalización y realizar observaciones o recomendaciones respecto de la cuenta pública. Además, es la encargada de fiscalizar a las entidades federativas, Municipios e incluso aquellas personas físicas o morales, públicas o privadas, entre otras, que reciban recursos federales (artículo 79, fracción I, de la Constitución Federal).
20. A partir de la comparativa de las facultades que tiene el Comité de Evaluación, por una parte, y las que tiene asignadas la Auditoría Superior de la Federa-



ción, por la otra, advierto con claridad que no hay un traslape en las tareas que tienen asignadas ambos órganos.

Tema 8. "Restricción indebida al derecho al trabajo"

21. Me pronuncié a favor de declarar la invalidez del artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR porque considero que establece una restricción desproporcionada a la libertad de trabajo e industria prevista en el diverso 5o. de la Constitución Federal. De igual manera comparto la metodología y las consideraciones que se plasman en la propuesta, no obstante, considero que la norma no pasa la grada de necesidad del *test* de proporcionalidad.
22. En contraste, la opinión mayoritaria concluyó que la norma sí pasa el criterio de necesidad pues consideró que no existe otra medida que restrinja en menor medida el derecho al trabajo y tenga similar eficacia para lograr la finalidad perseguida.
23. Desde mi perspectiva, el análisis empleado para determinar si el artículo 24 satisface el requisito de necesidad, debe realizarse considerando la medida específica que contiene la norma, esto es, una restricción al ejercicio de la libertad de trabajo o industria por diez años.
24. Si se toma en consideración la duración de la restricción en esta etapa, me parece que es posible dilucidar un amplio catálogo de medidas que resultan menos restrictivas al derecho al trabajo y, que pueden alcanzar el mismo fin que se propuso el legislador, simplemente modulando la duración de la restricción.
25. Por tanto, concluyo que el segundo párrafo del artículo 24 de la LFAR, no pasa la grada de necesidad en la metodología propuesta por el proyecto.

Tema 9. "Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados"

26. En este apartado me pronuncié a favor de declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "***o al destino que por decreto determine el titular***" del segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria porque vulnera la facultad de la Cámara de Diputados de establecer en ley, el destino de los recursos públicos, considerando la partida y el monto autorizado.
27. Sin embargo, considero que las restantes porciones normativas del segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad.



28. La opinión mayoritaria mencionó, correctamente, que la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados prevista en el artículo 74, fracción IV, en relación con el diverso 124 constitucional, se rige por el principio de legalidad.
29. La implicación de que la facultad presupuestaria se rija por el principio de legalidad es que todos los gastos erogados por cualquier ejecutor del gasto deben estar previstos en el Presupuesto de Egresos o en alguna ley, no de manera genérica, sino especificando partida y monto autorizado.
30. El segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria autoriza a los ejecutores del gasto y al Poder Ejecutivo a gastar más recursos que los autorizados por la Cámara de Diputados para una partida determinada, siempre que hayan existido ahorros en alguna otra partida.
31. Tal situación está prohibida constitucionalmente. La Cámara de Diputados, conforme al principio de legalidad, debe autorizar montos específicos para cada partida de gasto. Además, también es responsable de autorizar cualquier adecuación presupuestaria, con fundamento en el artículo 124 constitucional.
32. Por tanto, no es posible que el Poder Ejecutivo, o cualquier otro órgano o poder, reajuste sus partidas de gasto a partir de ahorros generados en el ejercicio, sin invadir la competencia de la Cámara de Diputados.
33. Lo contrario, daría lugar a que la Cámara de Diputados perdiera el control sobre el gasto de los recursos públicos, pues bastaría con que los ejecutores del gasto con autonomía presupuestaria "inflaran" ciertas partidas de gasto para luego declarar ahorros y reorientar su propio gasto.
34. En suma, considero que permitir esa situación sería un golpe al principio democrático en la supervisión del gasto público y a la rendición de cuentas.
35. Por ello, concluyo que se debió invalidar la totalidad del segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
36. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme de las diversas consideraciones aprobadas por el Pleno.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, con número de registro digital: 2006867.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA SU PROCEDENCIA CONTRA UN ACTO LEGISLATIVO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN NO ES NECESARIO AGOTAR LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESE ESTADO.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES EN MATERIA DE GÉNERO.

V. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA DISTINCIÓN ENTRE HOMBRES Y MUJERES PARA SER BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA NO ES OBJETIVA NI RAZONABLE [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN) EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

VI. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA JUSTIFICACIÓN QUE OTORGA EL CONGRESO LOCAL EN EL SENTIDO DE QUE EL TRATO DIFERENCIADO POR RAZÓN DE GÉNERO ESTABLECE UNA MEDIDA MÁS FAVORABLE PARA LA MUJER EN RAZÓN DE SU VULNERABILIDAD, NO CONSISTE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA, SINO QUE LEJOS DE BENEFICIAR A LA MUJER TRABAJADORA, LA PERJUDICA AL NO ESTAR DIRECTAMENTE CONECTADA CON EL FIN PERSEGUIDO, SINO QUE PRODUCE EL EFECTO CONTRARIO AL PRETENDIDO POR LA NORMA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y



B), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

VII. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PROTECCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO HACIA LOS ESPOSOS DE LAS SERVIDORAS PÚBLICAS NO OFRECE PROMESA ALGUNA DE PROTECCIÓN A LOS CONCUBINARIOS QUE CONTINUARÍAN TENIENDO UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO CON LAS CONCUBINAS PARA EFECTOS DE SU INCORPORACIÓN COMO BENEFICIARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL [ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 342, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

VIII. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN QUE INCORPORA A LOS ESPOSOS DE LAS PENSIONADAS O JUBILADAS COMO BENEFICIARIOS DE ÉSTAS, CON INDEPENDENCIA DE SU EDAD Y ESTADO DE SALUD, QUE SE SUJETA A UNA MERA POSIBILIDAD, ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

IX. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA EXCLUSIÓN DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO EN MATRIMONIO O CONCUBINATO DEL CARÁCTER DE BENEFICIARIAS DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA IMPLICA UN TRATO DISCRIMINATORIO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISS-



TELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

X. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN DEL ACCESO A LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL ISSSTELEÓN A LOS HIJOS MENORES DE EDAD QUE HAN CONTRAÍDO MATRIMONIO, VIVEN EN CONCUBINATO O, A SU VEZ, TIENEN HIJOS TRANSGREDE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

XI. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN DE LOS HIJOS MENORES DE EDAD PARA ACCEDER A LOS BENEFICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE SUS PADRES CUANDO TUVIEREN A SU VEZ HIJOS ES CONTRARIA AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "O TUVIEREN A SU VEZ HIJOS" DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

XII. SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA EXCEPCIÓN REFERENTE A QUE NO PODRÁN SER BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES QUE TUVIEREN A SU VEZ HIJOS ES CONTRARIA AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "O TUVIEREN A SU VEZ HIJOS" DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE



DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LOS NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DÍA EN QUE SE NOTIFIQUEN SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISOS A), B) Y C), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALVO QUE HAYAN CONTRAÍDO MATRIMONIO, VIVAN EN CONCUBINATO O TUVIEREN A SU VEZ HIJOS, A MENOS QUE ESTE ÚLTIMO EVENTO SEA RESULTADO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 342, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE SUS ARTÍCULOS 106, FRACCIÓN I, Y TRANSITORIO DÉCIMO QUINTO].

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL LEGISLADOR PARA QUE ESTABLEZCA LOS REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIOS O "PENSIONISTAS" EN IGUALDAD DE CONDICIONES PARA LAS PERSONAS, SIN IMPORTAR SI EL SERVIDOR PÚBLICO, JUBILADO O PENSIONADO ES HOMBRE O MUJER, Y SE REDACTEN EN UN LENGUAJE INCLUYENTE [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IV, INCISOS A), B) Y C), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALVO QUE HAYAN CONTRAÍDO MATRIMONIO, VIVAN EN CONCUBINATO O TUVIEREN A SU VEZ HIJOS, A MENOS QUE ESTE ÚLTIMO EVENTO SEA RESULTADO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 342, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE SUS ARTÍCULOS 106, FRACCIÓN I, Y TRANSITORIO DÉCIMO QUINTO].

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 106, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y



SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ISSSTELEÓN), EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ "TENER SESENTA AÑOS DE EDAD COMO MÍNIMO O ESTAR INCAPACITADO TOTAL O PERMANENTEMENTE PARA TRABAJAR", ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO, EL CUAL SE INVALIDA EN SU TOTALIDAD).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS VINCULATORIOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DEFINICIÓN DE MATRIMONIO Y CONCUBINATO, CON EL OBJETO DE QUE TODAS LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO DEL ESTADO QUE HAGAN ALUSIÓN A ESTAS FIGURAS DEBERÁN INTERPRETARSE Y APLICARSE EN EL SENTIDO DE QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE DOS PERSONAS DE DIFERENTE O DEL MISMO SEXO.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 247/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE MAYO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinte de mayo de dos mil veintiuno**.

VISTO para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante escrito presentado el veintiocho de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de julio del citado año, señalando como órganos le-



gislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional de tal Estado.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, **se entiende por:**

"...

"IV. Beneficiarios:

"a. La esposa o a falta de ésta, **la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos**, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, esta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario;

"b. El esposo o a falta de éste, **el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos**, siempre que permanezcan libres de matrimonio, **debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar**, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada;

"c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, **salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito.**"

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Dere-



chos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 3 de la Convención de los Derechos del Niño, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- **Violación a los principios de igualdad y no discriminación.** Aduce que el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León vulneran el derecho a la igualdad y su correlativa prohibición de discriminación por razón de género y orientación sexual.

- **1.1. Diferenciación injustificada entre hombres y mujeres.** Ello ya que, por una parte, la norma exige "**mayores requisitos para que los concubinos (hombres) puedan acceder a los servicios del instituto como beneficiarios, que los exigidos para las concubinas (mujeres)**", lo cual se traduce en "**un trato injustificadamente diferenciado entre mujeres y hombres**" para acceder a los servicios que presta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León –en adelante ISSSTELEÓN–.

Es así, pues el precepto normativo combatido exige para la esposa o concubina (mujer) que permanece libre de matrimonio y comprobar dependencia económica. En contraste, para que el esposo o concubino pueda ser considerado como beneficiario, "**además de los requisitos citados, debe tener como mínimo 60 años de edad o estar incapacitado para trabajar total y permanentemente**".

- De tal suerte que las disposiciones "**reproducen estereotipos de género, según los cuales, el hombre es considerado tradicionalmente como un proveedor**" y sólo cuando éste se encuentre incapacitado para trabajar total y permanentemente, ya sea por su edad o condición de salud, es entonces cuando puede ser beneficiario de la servidora pública. Sin embargo, tal distinción carece de justificación constitucional.

- **1.2. Diferenciación por razón de orientación sexual.** Por otra, porque esa misma disposición impide el acceso, como beneficiarios, a los servicios del instituto "**en los casos en los que las parejas que conforman el matrimonio o el concubinato sean del mismo sexo**".



Lo anterior, ya que las normas usan alternativamente el género masculino y el femenino, aludiendo a la esposa o concubina del servidor público, y al esposo o concubino de la servidora pública, por lo cual este empleo del lenguaje **"excluye de su regulación a quienes viven en matrimonio o concubinato con personas del mismo sexo, de manera que son susceptibles de emplearse como fundamento para excluir a las parejas del mismo sexo del acceso a los servicios prestados por el instituto"**.

- Siendo así, el precepto impugnado **"excluye de la protección de seguridad social a un grupo de personas por su orientación sexual"**, sin que el legislador haya justificado que esa medida cumple con el tamiz de un escrutinio estricto, al basarse en una categoría prohibida por el artículo 1o. constitucional por las normas convencionales.

2. Violación al interés superior del menor. Finalmente, señala que el artículo 3, fracción IV, inciso c), de la ley referida **"limita el acceso a los servicios que presta el instituto a los hijos menores de 18 años que han contraído matrimonio, viven en concubinato, o a su vez tienen hijos"**, *lo que transgrede el derecho a la seguridad social y el principio superior de la niñez y la adolescencia.*

Ello pues, aunque pudiese considerarse que esa exclusión persigue alguna finalidad constitucionalmente válida, **"no justifica que se condicione la protección de seguridad social de quienes aún no alcanzan la mayoría de edad"**. Máxime que: **(I)** por una parte, uno de los requisitos para contraer matrimonio en Nuevo León *es que los contrayentes sean mayores de dieciocho años*; y, **(II)** la protección especial constitucional para los casos en que los menores de edad accedan a una relación de trabajo *no permite inferir que quienes se encuentren en ese rango de edad no requieran la protección de los sistemas de seguridad como beneficiarios de sus progenitores.*

- Al contrario, el interés superior de la infancia y de la adolescencia **"obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes, por lo que la norma general no puede condicionar su continuidad en los regímenes de protección al no estar casados"**; en una relación de hecho, como el concubinato; o con hijos.



TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de dos de septiembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **247/2020**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de ocho de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—**Informe de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León**, señaló:

- **1. Causales de improcedencia.** Sostiene que resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad, ya que el enfoque de inconstitucionalidad postulado por la parte demandante no lo es tal, *sino constituye en realidad un problema de mera interpretación jurídica, inapropiado para ser atendido y resuelto en la vía de acción de inconstitucionalidad; a más de que no se agotó previamente la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.*

Ello pues, por una parte, la *norma impugnada no resulta inconstitucional*, pues debe leerse en forma conjunta con las demás disposiciones de la ley que son fuente de derechos a favor de los familiares o beneficiarios de los derechohabientes directos, y no de manera aislada como presenta la Comisión actora.

- Por otra, porque *no existe la norma impugnada*, ya que se pretende combatir el artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del ISSSTELEÓN, siendo que la verdadera versión del aludido artículo 3 consta de XXXVIII fracciones, y la fracción IV no sólo tiene los incisos a), b) y c), sino comprende también los incisos d), e), f) y g), por lo cual debe sobreseerse en la presente acción.



• **2. Diferenciación entre hombres y mujeres aducida.** Señala que la norma impugnada no viola el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, atendiendo a dos razones esenciales.

• **2.1. Incorporación progresiva de los hombres en condiciones de igualdad.** La primera, porque el artículo décimo quinto transitorio de la Ley de ISSS-TELEÓN sí prevé la *incorporación progresiva como beneficiarios de los esposos de las servidoras públicas independientemente de su edad y su estado de salud.*

Precepto transitorio que no fue combatido y, conforme al cual se acredita que no existe la violación aducida por la Comisión accionante. Máxime que la incorporación progresiva de los esposos o concubinos *se encuentra justificada a la luz del principio de progresividad*, pues el legislador ha decidido priorizar la afiliación de las mujeres, *tomando en cuenta los limitados recursos disponibles, ya que el sistema de pensiones ha generado problemas económicos y sociales que es urgente e impostergable atender.*

• **2.2. Justificación del trato diferenciado.** La segunda, porque si bien la Constitución otorga, tanto al hombre como a la mujer el reconocimiento de la igualdad, lo cierto es que esa declaración *no debe interpretarse de identidad legal o igualdad absoluta entre ambos sexos*, sino como un derecho genérico, además de que, por razones de orden físico, psicológico y biológico en general, *no es dable que en la totalidad de los aspectos jurídicos y sociales se les impongan los mismos derechos y obligaciones sin distinción entre uno y otro.*

Lo anterior ha sido reconocido por la Segunda Sala en la tesis 2a./J. 140/2019 (10a.), de rubro: "PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACCEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE."

• Así, se concluye que la norma impugnada resulta constitucional, pues a *la mujer se le da ese trato preferencial en la tramitación de su afiliación precisa-*



mente dado que se intenta incorporar y beneficiar a un grupo de la sociedad que ha sido altamente vulnerado laboralmente, sin que esto implique un perjuicio o una limitante al derecho de los hombres para que puedan afiliarse con los requisitos "normales".

• **3. Diferenciación por razón de orientación sexual.** Aduce que de ningún modo se violenta el derecho de igualdad de las parejas que conformen el matrimonio o concubinatos sean del mismo sexo, ya que el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), impugnado no alude "al hombre y la mujer", y no se hace ningún sentido excluyente o que discrimine a personas del mismo sexo. Además, es claro que no son reguladores del género sexual de las personas que pueden acceder a los beneficios de la seguridad social.

De esta forma, lo que se propone en la demanda pasa a ser un problema de interpretación normativa y no de colisión con la Constitución Federal, por lo que la vía de la acción de inconstitucionalidad no es la adecuada. El artículo *admite una interpretación conforme a la Constitución Federal*; ya que al tenor literal no tiene el efecto restrictivo de los derechos que se postulan en la demanda.

• **4. Violación el interés superior del menor.** Finalmente, sostiene que el artículo combatido en ningún modo viola los derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud, ni el principio de interés superior de la niñez y adolescencia, ya que cumple estrictamente con las disposiciones constitucionales y legales aplicables a los derechos y obligaciones de seguridad social, dado que la citada ley *contiene prestaciones sociales y económicas que redundan en beneficio de los trabajadores del Estado y que coadyuvan a mejorar su calidad de vida y su bienestar económico y social.*

El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, representado por su Mesa Directiva, señaló:

• **1. Diferenciación entre hombres y mujeres aducida.** Señala que la norma impugnada no viola el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, atendiendo a dos razones esenciales.



• **1.1. Incorporación progresiva de los hombres en condiciones de igualdad.** La primera, porque el artículo décimo quinto transitorio de la Ley de ISSS-TELEÓN sí prevé la *incorporación progresiva como beneficiarios de los esposos de las servidoras públicas independientemente de su edad y su estado de salud.*

Precepto transitorio que no fue combatido y, conforme al cual se acredita que no existe la violación aducida por la Comisión accionante. Máxime que la incorporación progresiva de los esposos o concubinos *se encuentra justificada a la luz del principio de progresividad*, pues el legislador ha decidido priorizar la afiliación de las mujeres, *tomando en cuenta los limitados recursos disponibles*, ya que el sistema de pensiones ha generado *problemas económicos y sociales que es urgente e impostergable atender.*

• **1.2. Justificación del trato diferenciado.** La segunda, porque si bien la Constitución otorga tanto al hombre como a la mujer el reconocimiento de la igualdad, lo cierto es que esa declaración *no debe interpretarse de identidad legal o igualdad absoluta entre ambos sexos*, sino como un derecho genérico, además de que, por razones de orden físico, psicológico y biológico en general, *no es dable que en la totalidad de los aspectos jurídicos y sociales se les impongan los mismos derechos y obligaciones sin distinción entre uno y otro.*

Lo anterior ha sido reconocido por la Segunda Sala en la tesis: "PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACCEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE."

• Así, se concluye que la norma impugnada resulta constitucional, pues a *la mujer se le da ese trato preferencial en la tramitación de su afiliación precisamente dado que se intenta incorporar y beneficiar a un grupo de la sociedad que ha sido altamente vulnerado laboralmente*, sin que esto implique un perjuicio o una limitante al derecho de los hombres para que puedan afiliarse con los requisitos "normales".



• **2. Diferenciación por razón de orientación sexual.** Aduce que de ningún modo se violenta el derecho de igualdad de las parejas que conformen el matrimonio o concubinato sean del mismo sexo, ya que el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), impugnado no alude "al hombre y la mujer", y no se hace ningún sentido excluyente o que discrimine a personas del mismo sexo. Además, es claro que no son reguladores del género sexual de las personas que pueden acceder a los beneficios de la seguridad social.

De esta forma, lo que se propone en la demanda pasa a ser un problema de interpretación normativa y no de colisión con la Constitución Federal, por lo que la vía de la acción de inconstitucionalidad no es la adecuada. El artículo *admite una interpretación conforme a la Constitución Federal*; ya que al tenor literal no tiene el efecto restrictivo de los derechos que se postulan en la demanda.

• **3. Violación al interés superior del menor.** Finalmente, sostiene que el artículo combatido en ningún modo viola los derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud, ni el principio de interés superior de la niñez y adolescencia, ya que cumple estrictamente con las disposiciones constitucionales y legales aplicables a los derechos y obligaciones de seguridad social, dado que la citada ley *contiene prestaciones sociales y económicas que redundan en beneficio de los trabajadores del Estado y que coadyuvan a mejorar su calidad de vida y su bienestar económico y social.*

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo del dos de febrero de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los



Trabajadores del Estado de Nuevo León –en lo sucesivo ISSSTELEÓN–, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad el 29 de julio de 2020.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que, **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el miércoles veintinueve de julio de dos mil veinte, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el jueves treinta de julio y concluyó el viernes **veintiocho de agosto del mismo año.**



En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veintiocho de agosto de dos mil veinte**, por lo que su **interposición resulta oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación**. Se procede a analizar la legitimación de la promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece:

"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."



Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del ISSTELEON, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del citado Estado, se colige que la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.**

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y, **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y, 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se



trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarse: 1. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."¹

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo hizo valer tres causas de improcedencia, a saber: **(I)** que la norma impugnada *no vulnera derechos humanos* –sino que ese vicio parte de una interpretación errónea de la Comisión actora–; **(II)** que *no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto*; y, **(III)** que *no existe el precepto normativo que se pretende combatir*.

Por lo que hace a la **primera** de las causales de improcedencia referidas, debe precisarse que esta Corte Constitucional ha sostenido, reiteradamente, que "**si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio** –como lo es, precisamente, la planteada en la especie en el sentido de que la norma impugnada no viola derechos humanos, sino que los vicios atribuidos a ésta, parte de una interpretación sesgada de la actora– **debe desestimarse**".

Así lo establece la jurisprudencia P./J. 36/2004, intitulada: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE."²

Por otra parte, también debe **desestimarse** la **segunda** causa de improcedencia aducida por el Ejecutivo demandado, consistente en que *la Comisión accionante debió agotar algún "recurso previo"*. Para establecer las razones de ello, es oportuno señalar que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por remisión expresa de los diversos 59 y 65 del propio ordenamiento, prevé que este medio de control de-

¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, con número de registro digital: 172641.

² Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, Novena Época, con número de registro digital: 181395.



vendrá improcedente cuando **"no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto"**.

Respecto a la actualización de esa hipótesis normativa, este Alto Tribunal ha determinado que la citada causa de improcedencia **"no opera respecto de una acción de inconstitucionalidad"**,³ pues para ello sería necesario: (I) que la mencionada vía **"fuera apta para resolver sobre la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal"**⁴ –incluyendo la materia electoral–; (II) que **"todos los sujetos legitimados en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal se encontraran en aptitud de promover el medio legal"**⁵ correspondiente; y, (III) que la resolución que llegue a dictarse en la vía legal, **"sea susceptible de impugnarse a través de este medio de control constitucional"**.⁶

En ese sentido, si bien esta Corte Constitucional se percató que el precepto 95, fracción II, de la Constitución del Estado de Nuevo León, prevé la existencia de la acción de inconstitucionalidad local, lo cierto es que ésta *no tiene los alcances señalados en el párrafo precedente* pues, por una parte, su ámbito de tutela está limitado a impugnar normas generales expedidas por el Congreso del Estado o por un Ayuntamiento, *que sean contrarias a la propia Constitución Local y no así a la Constitución Federal* –objeto de tutela en la presente vía– y, por otra, porque los únicos sujetos legitimados para promoverla son los diputados, los regidores y el gobernador o el fiscal general de Justicia del Estado; *no así los órganos que señala la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal* –como lo es, precisamente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos–.

De ahí que, contrario a lo aducido por el Ejecutivo demandado, esta Corte Constitucional *no advierte la existencia de algún medio de defensa que debiese haber sido agotado por la Comisión accionante* previo a la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad y, por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia aducida.

³ Acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017, resuelta el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.



Sirve de sustento a lo anterior, de manera análoga, la jurisprudencia P./J. 5/2003, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."⁷

Finalmente, debe desestimarse la **tercera** de las causales de improcedencia expuestas. Ello pues, del análisis que se realiza del planteamiento del Ejecutivo demandado se desprende que, en realidad, no se alega propiamente la "inexistencia" del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León –combatido en la presente acción de inconstitucionalidad–, sino más bien se aduce que *tal precepto normativo no se agota en tales fracciones e incisos, sino que se encuentra compuesto de otras porciones normativas, lo cual no hizo ver la Comisión accionante.*

En ese sentido, el hecho de que el precepto aludido no haya sido "exhaustivamente" citado por la demandante –esto es, en todas y cada una de sus porciones normativas–, **en nada afecta la procedencia de la presente acción**, pues por una parte, **la existencia del precepto, fracciones e incisos combatidos, se encuentran plenamente acreditados**, –mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintinueve de julio del dos mil veinte, el cual obra en el expediente en que se actúa– y, por otra, porque conforme al precepto 61, fracción III, de la ley reglamentaria, únicamente se exige a la parte actora que señale en su demanda la "**norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado**"; lo cual implica que la promovente puede *hacer alusión únicamente a las porciones normativas específicas que solicita que se invaliden*, sin necesidad de citar ni invocar en su completitud, la norma general de que se trate.

En virtud de lo anterior y, al no haberse hecho valer otras causas de improcedencia, o bien que este Tribunal Constitucional advierta la actualización oficiosa de alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, marzo de 2003, página 979, Novena Época, con número de registro digital: 184721.



QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión actora se advierte que la litis en la presente vía se circunscribe en determinar si el artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León:

1) Vulnera los principios de igualdad y no discriminación, al establecer *requisitos diferenciados entre el hombre y la mujer*, respecto al reconocimiento de sus parejas como beneficiarias en materia de seguridad social; así como *al excluir a las parejas del mismo sexo* del carácter de beneficiarias en materia de seguridad social.

2) Vulnera el interés superior del menor, en relación con el derecho a la seguridad social, *al limitar los casos en que los niños, niñas y adolescentes pueden beneficiarse de las prestaciones de seguridad social que se otorgan a sus padres.*

A fin de resolver los referidos puntos jurídicos que integran la litis en este medio de control constitucional, la presente sentencia empleará la siguiente metodología: primero, se desarrollarán los principios que atañen a cada uno de los derechos humanos que se estiman vulnerados y, en segundo lugar, se expondrán las razones por las cuales, en cada caso, las porciones normativas combatidas resultan contrarias a dichos derechos fundamentales.

1.1. Principios sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en materia de género. La noción de igualdad "**se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona**",⁸ frente a la cual es incompatible toda situación que, *por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio*; o que, a la inversa, *por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine* del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

⁸ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-4/84* de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, Párr. 55, y *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, No. 329, Párrafo 238.



De ahí que el principio fundamental de igualdad y no discriminación **"ha ingresado en el dominio del *ius cogens*"**.⁹ Sobre tal derecho humano **"descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico"**.¹⁰ Por ende, es claro que **"todos los seres humanos deben disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos los derechos"**.¹¹

Es por ello que, entre otras cuestiones, los Estados **"deben garantizar a hombres y mujeres por igual el disfrute de todos los derechos"**. Dicha obligación no sólo se encuentra expresamente reconocida por el artículo 4o. de la Constitución Federal, sino que forma parte del orden normativo interno en materia de igualdad que se encuentra conformado por un amplio conjunto de tratados internacionales.

En efecto, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **contienen disposiciones explícitas que garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre en el goce de los derechos que allí se consagran**. De ahí que el principio de igualdad entre el hombre y la mujer tiene asidero en el derecho internacional de los derechos humanos *que lo posiciona como un objetivo global*.

Respecto a la tutela del referido principio, y de especial relevancia para el presente caso, debe tenerse en cuenta que, en materia de seguridad social, este tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de disposiciones que exigían requisitos *disparos para acceder a la pensión por viudez*, atento al género del bene-

⁹ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-18/03* de 17 de septiembre de 2013. Serie A No. 18, Párr. 101, y *Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2017. Serie C, No. 339, párrafo 150.

¹⁰ Ídem.

¹¹ ONU. Comité de los Derechos Humanos. *Observación general No. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) 1*. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 29 de marzo 2000, párrafo 2.



ficiario, pues "si durante su vida laboral la extinta trabajadora cotizó para que quienes le sobrevivieran y tuvieran derecho a ello disfrutaran de los seguros previstos en la ley, entonces la pensión por viudez no es una concesión gratuita, sino un derecho generado durante su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios".¹²

En efecto, "si una trabajadora desempeña la misma labor que una persona del sexo masculino, cotizará de igual forma para tener acceso a los derechos que otorga la Ley del Seguro Social, y si su estado civil también es el mismo, tendrá derecho a que sus familiares disfruten de esos derechos que la institución concede, en la misma forma que lo tiene un trabajador varón; lo que, evidentemente, se refleja, en su momento, en la situación del cónyuge o concubino [a] que le sobreviva".

De esta manera, el legislador ordinario con infracción a esos valores fundamentales estableció un trato distinto para tener acceso a dicha pensión proporcionada por el instituto, tratándose del viudo de la trabajadora asegurada ... Por tanto, al prever ... mayores requisitos al viudo que se haya colocado en el supuesto del otorgamiento de la pensión de viudez ... infringe los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... pues debe preverse que *al encontrarse en situaciones de igualdad, ambas personas, deberán ser tratados de igual manera, lo que redundará en la seguridad de no privarlos de un beneficio o bien soportar un perjuicio desigual e injustificado, como en el caso, resulta la imposición de requisitos adicionales para el viudo.*

¹² Véanse las tesis de rubros: "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO.", "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ACREDITAMIENTO DE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA A QUE CONDICIONA EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PARA SU OTORGAMIENTO, SE ESTABLECIÓ TANTO PARA EL VIUDO COMO PARA EL CONCUBINARIO, SIN EMBARGO TAL CONDICIONANTE HA SIDO DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." y "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN."



1.2. Inconstitucionalidad de la norma impugnada. Una vez establecidos los principios y criterios relativos al principio de igualdad en materia de género, se procede a examinar si, como lo aduce la Comisión accionante, la *disposición combatida establece una diferenciación injustificada entre el hombre y la mujer*. Para ello, se estima oportuno reiterar el contenido del enunciado normativo impugnado:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, **se entiende por:**

"...

"IV. Beneficiarios:

"a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, **debiendo comprobar, esta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado.** Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario.

"b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, **debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada."**

Como se aprecia de la anterior cita normativa, la disposición impugnada establece un trato asimétrico entre los hombres y las mujeres para ser beneficiarios de los servicios de seguridad social, ya que, para tales efectos:

I. A la mujer –esposa o concubina– únicamente se le exige depender del servidor público, pensionado o jubilado.

II. En cambio, para el hombre –esposo o concubinario–, además del referido requisito de dependencia económica, se le exige *contar con al menos sesen-*



ta años de edad, o bien, estar incapacitado total y permanentemente para trabajar.

Por ende, es claro que **existe un trato jurídico diferenciado entre "esposos, concubinos" y "esposas, concubinas"**, ya que éstas no están sujetas a requisitos de edad mínima ni de incapacidad alguna. Luego, lo procedente es dilucidar si tal distinción de trato atiende a cuestiones *objetivas y razonables* y, en esa medida, si se conforma con el principio de igualdad.

Como lo ha sostenido el Pleno de esta Corte Constitucional, la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, **"sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable"**.¹³ De esta forma, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias, es indispensable que **"exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados"**.¹⁴

A juicio de este Alto Tribunal, la diferenciación normativa entre hombres y mujeres resulta arbitraria y, por ende, **inconstitucional**. En efecto, debe tenerse en cuenta que la norma se refiere a una de las categorías expresamente aludidas por la cláusula de no discriminación establecida en el artículo 1o. constitucional, a saber "el género".

En ese sentido, tal diferenciación normativa debe analizarse bajo un *escrutinio estricto* y, por ende, se procede a examinar si tal medida legislativa: **(I)** cuenta con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; **(II)** está estrechamente vinculada con esta finalidad; y **(III)** es la menos restrictiva posible para alcanzar tal finalidad. Ello, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."¹⁵

Al respecto, debe decirse que las autoridades demandadas pretenden justificar la referida diferenciación de trato normativo, en el hecho de que a *la*

¹³ Amparo directo en revisión 466/2011, fallado el veintitrés de febrero de dos mil quince.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, Novena Época, con número de registro digital: 174247. (sic)



mujer se le da ese trato preferencial en la tramitación de su afiliación precisamente dado que se intenta incorporar y beneficiar a un grupo de la sociedad que ha sido altamente vulnerado laboralmente.

A juicio de esta Corte, aunque dicha finalidad resulta constitucionalmente imperiosa, lo cierto es que **en forma alguna es idónea para lograr ese objetivo constitucional**. Es así, pues por una parte, esta Corte Constitucional ha sostenido, reiteradamente, que resulta inconstitucional *establecer requisitos dispares entre hombres y mujeres para que sus familiares puedan acceder a las prestaciones en materia de seguridad social*.

Por ejemplo, al resolver el amparo directo en revisión **881/2007**, la Segunda Sala sostuvo que:

"[S]i una trabajadora desempeña el mismo trabajo que un trabajador y cotiza de igual forma para tener acceso a los servicios de salud ... tiene derecho a que sus familiares, entre ellos, su concubinario, disfruten de los servicios asistenciales otorgados por dicho instituto, de igual forma que los tiene un trabajador, porque sólo así se cumple con la garantía social contenida en la [Constitución] y se respetan las garantías de igualdad y no discriminación invocadas ... **pues no debe soslayarse que el trabajador y la trabajadora se ubican en una misma situación de igualdad y, por ello, deben recibir el mismo trato ante la ley, razón por la cual todos los beneficiarios de ambos deben disfrutar de las prerrogativas derivadas de ser asegurados del instituto citado.**"

Asimismo, al resolver los amparos en revisión **664/2008 y 64/2018**, la Segunda Sala estableció que la distinción en las exigencias entre la mujer y el hombre, *sin otra razón que las diferencias por cuestión de género*, evidencia la inconstitucionalidad de normas en materia de seguridad social, porque **"si durante su vida laboral las extintas trabajadoras cotizan para que quienes les sobreviven disfruten de los seguros previstos en la ley de la materia, entonces la pensión en comento no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho generado durante su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios"**.¹⁶

¹⁶ Amparos en revisión 664/2008 y 64/2018 del índice de la Segunda Sala.



En suma, en tanto los trabajadores que cotizan a una determinada institución de seguridad social se encuentran en una misma situación de igualdad y, por ello, deben recibir el mismo trato ante la ley, se colige que **los requisitos para ser beneficiarios o "pensionistas" de tales trabajadores deben ser establecidos en igualdad de condiciones para las personas, sin importar si el servidor público jubilado o pensionado es hombre o mujer**, pues sólo así es que el legislador cumpliría con las exigencias previstas por los principios de igualdad y no discriminación.

Dan sustento a lo anterior, de manera análoga, las tesis y jurisprudencias intituladas:

"SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN."¹⁷

"SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁸

¹⁷ Tesis 2a. CXVI/2007, de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, página 645, con número de registro digital: 171611, que establece: "El citado precepto, al otorgar el derecho a la pensión por viudez sólo a la que fue esposa del asegurado o pensionado, a la concubina que cumpla con los requisitos señalados en él y al viudo que se ubique en el supuesto previsto en el propio precepto, viola las garantías de igualdad y no discriminación contenidas en los artículos 1o., párrafos primero y tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque excluye al concubinario del derecho a obtener dicha pensión, no obstante que está colocado en igualdad de circunstancias que la viuda, el viudo o la concubina, pues de igual manera aquél integra una familia con la asegurada o pensionada, razón por la cual no debe ser tratado de manera desigual o discriminatoria frente a los indicados sujetos."

¹⁸ Tesis 2a. CXIV/2007, de la Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, página 645, con número de registro digital: 171612, que establece: "El artículo 152 citado al incluir únicamente como beneficiarios de la pensión por viudez a la que fue esposa del asegurado o pensionado, a la concubina que cumpla con los requisitos exigidos en él y al viudo ubicado en el supuesto previsto en el propio precepto y, por tanto, excluir al concubinario de entre tales beneficiarios, privándolo del derecho a gozar de la pensión indicada, viola la garantía social contenida en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque de acuerdo con el proceso legisla-



"PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN."¹⁹

Por otra parte, respecto a la justificación que otorga el Congreso demandado –en el sentido de que el trato diferenciado por razón de género atiende a establecer una medida "más favorable" para la mujer, en razón de su vulnerabilidad–, debe decirse que la norma combatida en el presente caso, **lejos de beneficiar a la mujer trabajadora, la perjudica**. Es decir, no sólo la medida no está directamente conectada con el fin perseguido, **sino que produce el efecto contrario al pretendido por la norma**.

Se dice lo anterior, pues pese a que la servidora pública esté cubriendo al instituto las cuotas de seguridad social respectivas –equivalentes al 17.30% sobre el salario base de cotización–, o bien, ya se haya ubicado en alguno de los supuestos de pensión de invalidez, vejez, riesgo de trabajo o jubilación, **el precepto impugnado permite que a sus parejas –esposo o concubinario– se les prive de las prestaciones de seguridad social respectivas, pretextando el incumplimiento de requisitos que no les serían exigibles si la servidora pública, pensionada o jubilada fuera hombre**; lo cual redundaría en un trato diferenciado atendiendo únicamente al género de la trabajadora del Estado y *que, precisamente, resulta vedado por los principios de igualdad y no discriminación*.

tivo de donde derivó la reforma a dicha fracción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, la familia está tutelada por un régimen completo de seguridad y justicia social, a través del cual se protege a los trabajadores y trabajadoras pensionados y, en vía de consecuencia, a sus beneficiarios, entre los cuales se ubican sus cónyuges y, en su caso, concubina y concubinario."

¹⁹ Tesis 2a. VI/2009, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 470, con número de registro digital: 167886, que señala: "... En ese contexto, el artículo 130, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar el otorgamiento de la pensión por viudez a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, a diferencia de la viuda o concubina de un asegurado, a quien no se le exige ese requisito, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y las económicas, viola las citadas garantías individuales [igualdad y no discriminación], al imponer al varón una condición desigual respecto de la mujer."



En efecto, conforme al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado Mexicano cuenta con la obligación de garantizar que **"el derecho a la seguridad social [artículo 9] se ejerza sin discriminación (párrafo 2 del artículo 2 del Pacto) y en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres (artículo 3)".**²⁰ Esto supone, entre otras cuestiones, que **"se garantice que las mujeres reciben las mismas prestaciones de los planes de pensiones".**²¹ Por ende, una exigencia básica del deber de "respetar" el derecho humano en referencia estriba en la obligación del Estado Mexicano de **"abstenerse de toda práctica o actividad que, por ejemplo, deniegue o restrinja el acceso en igualdad de condiciones a una seguridad social adecuada".**²²

Estos principios han sido claramente inobservados por el legislador local, pues si bien pretende justificar el trato diferenciado entre hombres y mujeres, respecto de sus beneficiarios, atendiendo a una "medida especial" que debe otorgarse a las mujeres, lo cierto es que **los supuestos "beneficios" que conlleve el exigir menos requisitos a las mujeres para obtener el carácter de beneficiarias o pensionistas se ven fuertemente demeritados por los prejuicios que esas mismas exigencias generan en la mujer, cuando ésta tiene el diverso carácter de servidora pública, pensionada o jubilada** –pues en este caso, únicamente atento al género de ésta, se limita o restringe la posibilidad de que sus familiares puedan gozar de los beneficios de seguridad social–.

Máxime si se tiene en cuenta que **"las clasificaciones legislativas que distribuyen los beneficios y las cargas en función del género conllevan el riesgo inherente de reforzar los estereotipos sobre el 'lugar adecuado' de la mujer [y del hombre]"**.²³ Por tanto, **"incluso las leyes supuestamente emitidas para compensar y mejorar los efectos de la discriminación histórica [acciones afirmativas] deben ser diseñadas cuidadosamente"**.²⁴

²⁰ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19. 4 de febrero de 2008, párrafo 29.

²¹ *Ibidem*, párrafo 32.

²² *Ibidem*, párrafo 44.

²³ *Cfr. United Jewish Organizations v. Carey*, 430 U. S. 144, 430 U. S. 173-174 (1977).

²⁴ *Orr v. Orr*, *supra*.



En suma, lejos de constituir un verdadero "beneficio" o "acción afirmativa" en favor de las mujeres, normas como la aquí examinada **restringen el pleno goce del derecho humano a la seguridad social en condiciones de igualdad de las mujeres**, pues a pesar de que éstas estén cotizando –como servidoras públicas– o hayan cotizado al Instituto de Seguridad Social respectivo, cumpliendo con todos los requisitos que la ley exige para ser derechohabientes, jubiladas o pensionadas, **sus beneficiarios quedan en estado de desventaja y trato desigual para acceder a tales prestaciones sociales simplemente por el género de la servidora pública, jubilada o pensionada.**

Luego, atento a lo hasta aquí razonado, se concluye que la norma impugnada **no resulta idónea ni necesaria**; de ahí que, al no superar el examen de escrutinio estricto al cual se ha sometido tal medida legislativa, se demuestra que está **frente a un trato discriminatorio por razón de género.**

No es óbice a lo anterior que las autoridades demandadas hayan aducido que la norma impugnada es susceptible de *interpretarse de manera conforme a la Constitución*. Es así, pues por una parte, del análisis que se realiza de la ley impugnada no se advierte que el vicio de inconstitucionalidad detectado pueda ser subsanado mediante una interpretación sistémica, pues, aunque existen diversos preceptos que regulan la figura de los "beneficiarios", lo cierto es que *la norma impugnada es clara y expresa al establecer requisitos distintos entre hombres y mujeres, sin que se aprecie que esa diferenciación pueda ser exceptuada o superada.*

Por el contrario, el contenido del precepto décimo quinto transitorio –el cual es motivo de estudio más adelante– deja patente que *no es posible, mediante interpretación alguna, otorgar un tratamiento igual entre el hombre y la mujer para efectos del reconocimiento de sus beneficiarios en materia de seguridad social.*

Y, por otra, porque ha sido criterio de las Salas de esta Corte Constitucional que, si del contenido de una norma se obtiene un trato discriminatorio, **"entonces debe declararse inconstitucional ... ya que la interpretación conforme no repara el trato diferenciado generado, pues lo que se busca es suprimir la discriminación generada por la norma, cesando su constante afectación y la inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión"**. Además, realizar una interpreta-



ción conforme implicaría que el órgano de control constitucional **"ignore o desconozca que el legislador incumplió con la obligación positiva de configurar los textos legales evitando cualquier forma de discriminación, ya sea en su lectura o en su aplicación y, además, privilegiar una intelección de los preceptos que permita la subsistencia de un texto normativo discriminatorio"**.

Así lo establece la jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.) que se lee bajo el rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."²⁵ y la tesis 2a. X/2017 (10a.) intitulada: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."²⁶

Finalmente, tampoco es impedimento a la inconstitucionalidad detectada el contenido de los artículos décimo primero y décimo quinto transitorios de la reforma que dio lugar al ordenamiento legal impugnado, que establecen lo siguiente:

"Décimo primero. El Gobierno del Estado, entregará al instituto, desde la entrada en vigor de la presente ley **y hasta el 31 de diciembre de 2028 la suma de los montos que resulten** según lo establecido en los artículos noveno transitorio y el primer párrafo del décimo transitorio de esta ley.

"En la primera quincena del año 2029, el instituto calculará el porcentaje que hubiere representado el gasto realizado por el Gobierno del Estado durante el año 2028 en términos del párrafo anterior con respecto a la nómina de cotización del mismo año 2028.

"A partir de enero de 2029 y durante los ejercicios subsecuentes, el Gobierno del Estado, mediante partida presupuestal anual previamente autorizada, entregará al instituto un monto equivalente al resultado de multiplicar el porcentaje mencionado en el párrafo anterior por la nómina de cotización de cada

²⁵ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, Décima Época, con número de registro digital: 2009726.

²⁶ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, Décima Época, con número de registro digital: 2013789.



ejercicio. Dicho monto se utilizará para cubrir los conceptos establecidos en los artículos noveno transitorio y en el primer párrafo del décimo transitorio de esta ley. El remanente se destinará para fondear paulatinamente las cuentas personales noionales hasta el momento en que sólo operen cuentas personales físicas, así mismo, a partir de estos plazos y si hubiere incumplimiento serán aplicables los intereses por mora señalados en el artículo treinta de la presente ley.

"A partir de que se encuentren totalmente fondeadas las cuentas personales del Sistema Certificado para Jubilación, el Gobierno del Estado dejará de cubrir el monto mencionado en el párrafo anterior y sólo cubrirá, en su caso, los conceptos establecidos en el artículo noveno transitorio y las aportaciones obligatorias que señala esta ley, **extinguiéndose la obligación descrita en el primer párrafo del artículo décimo transitorio.**

"Décimo quinto. Posterior a la terminación de la vigencia del artículo décimo transitorio y considerando el posible impacto presupuestal, el Congreso deberá **analizar la modificación del inciso b de la fracción IV del artículo 3, de la presente ley con el fin de procurar la incorporación progresiva como beneficiarios de los esposos de las servidoras públicas independientemente de su edad y su estado de salud,** siempre que éstos no sean beneficiarios de otro servicio de salud."

Al respecto –y sin perjuicio de que el último precepto en cita deberá inválidarse por extensión, conforme será precisado en el último considerando del presente fallo–, existen **tres observaciones** que deben hacerse a tales disposiciones transitorias y mediante las cuales se advierte que, contrario a lo aducido por las demandadas, tales normas **tampoco son susceptibles de subsanar el trato discriminatorio que contiene la norma impugnada,** a saber:

(I) Porque únicamente atañen a los "esposos", en tanto beneficiarios, *dejando fuera de su tutela a los "concubinarios"*.

(II) Porque sujetan la regulación igualitaria de los beneficiarios a una *"mera posibilidad" en algún futuro próximo* –como mínimo a partir del 2029–.



(III) Porque el legislador pretende sujetar obligaciones de "contenido" –o inmediatas– *a las características y exigencias propias de las obligaciones de "resultado"* –progresivas o mediatas–; *lo cual resulta antinómico.*

En efecto, la **primera** observación –y la más evidente– es que el precepto décimo quinto transitorio únicamente hace alusión a "**los esposos de las servidoras públicas**", lo cual implica que *no ofrece protección* –o, mejor dicho, promesa eventual de protección– *alguna a los concubinarios*, mismos que continuarían teniendo un tratamiento diferenciado con las concubinas para efectos de su incorporación como beneficiarios de la seguridad social. De ahí que, en el mejor de los casos, *tal disposición sólo ofrece una "solución" parcial y eventual al trato discriminatorio ya advertido.*

La **segunda** observación consiste en que, del propio texto de las normas transitorias citadas, se advierte que la incorporación de los esposos de las pensionadas o jubiladas, como beneficiarios de éstas, con independencia de su edad y estado de salud, *están sujetos a una mera "posibilidad"*.

Es así, pues precisamente ese trato igualitario se encuentra sujeto a que el Congreso "**consider[e] el posible impacto presupuestal [y con base en éste], anali[ce] la modificación del inciso b) de la fracción IV del artículo 3**". En ese sentido, *ante una violación actual y directa a la Constitución, lo único que ofrece el legislador es una simple "promesa de reflexión reformadora" que, a su vez, depende del resultado del análisis presupuestal que en su momento realice.* A juicio de esta Corte, se necesita mucho más que tales buenas intenciones legislativas para cumplir con los principios de igualdad y no discriminación.

Finalmente, y de especial relevancia, la **tercera** observación es que el legislador local pretende *sujetar el cumplimiento de una obligación inmediata* –a saber, asegurar el goce de la seguridad social en condiciones de igualdad y sin discriminación– *a un esquema de progresividad*, lo cual resulta constitucional y convencionalmente incongruente.

Se dice lo anterior, pues tal y como lo sostuvo la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión **378/2014** –conocido como el "caso Pabellón 13"–, conforme al artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales



y Culturales, se prevén "**obligaciones de contenido –inmediatas– y de resultado –mediatas– o de cumplimiento progresivo**".

Las obligaciones de resultado "**se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales**". En cambio, las obligaciones de contenido "**se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación**" y a que el Estado adopte medidas, dentro de un plazo razonablemente breve, que sean deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones en la materia.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.), de rubro: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO."²⁷

En ese sentido, el deber de que los derechos sociales, como lo es el derecho a la seguridad social, **se ejerzan sin discriminación, constituye una obligación inmediata para el Estado y, por ende, no puede estar sujeto a un cumplimiento progresivo**, como si se tratase de una obligación de resultado. En otras palabras, la "**igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales es obligatoria e inmediatamente aplicable para [el] Estado**".²⁸

De tal suerte que, si bien en esta materia se *reconocen los obstáculos que plantean los limitados recursos disponibles para lograr el pleno goce de los derechos sociales*, lo cierto es que los Estados "**tienen obligaciones inmedia-**

²⁷ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1192, Décima Época, con número de registro digital: 2007938.

²⁸ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 16 (2005). La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2005/4. 11 de agosto de 2005, párrafo 16.



tas por lo que respecta al derecho a la seguridad social, como garantizar el ejercicio de ese derecho *sin discriminación alguna* (párrafo 2 del artículo 2); [y respetar] *la igualdad de derechos de hombres y mujeres*".²⁹

En esa inteligencia, si, como se ha expuesto, el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del ISSSTELEÓN, **establece un trato discriminatorio entre el hombre y la mujer**, es evidente que el débito para el legislador local de cumplir con el principio de igualdad **simplemente no puede postergarse ni pretender ser sujeto a un cumplimiento progresivo** –obligaciones de resultado–. Por el contrario, **el débito de "respetar" el ejercicio del derecho a la seguridad social, sin discriminación entre el hombre y la mujer, es inmediatamente exigible al Estado** –obligación de contenido–.

En ese sentido, si bien esta Corte Constitucional es consciente de las complejidades presupuestales que supone el respetar, proteger y garantizar el derecho a la seguridad social –lo cual supone emitir decisiones complejas respecto a qué servicios serán prestados, así como qué personas puedan acceder a éstos y bajo qué condiciones–, lo cierto es que **en forma alguna es admisible emplear tratos discriminatorios en las normas o las políticas públicas como parámetros de elección o exclusión de sujetos beneficiados, en tanto se logre avanzar, progresivamente, hacia el pleno cumplimiento de tales derechos fundamentales**. Ésta es simplemente una ruta que no puede tomarse en ningún Estado de derecho.

Así lo ha establecido la Segunda Sala al resolver recientemente el amparo directo en revisión **8314/2019**:

"[E]xiste un margen importante *de discrecionalidad y deferencia que debe otorgarse a la administración pública respecto al diseño e implementación de las políticas públicas*. En efecto, en tratándose de políticas públicas y decisiones presupuestarias, subyace una **'idea de pericia administrativa que constituye un concepto crucial en el derecho público y que tiene una particular importancia en la adjudicación de derechos sociales'**.

²⁹ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19. 4 de febrero de 2008. Párrafo 40.



"Por ende, existe una presunción de que, a la formulación e implementación de las políticas públicas, así como a las decisiones de asignación o reasignación de recursos públicos, *le precede, desde el punto de vista administrativo, el ejercicio de saberes técnicos y especializados que sustentan tales elecciones gubernamentales y que les dota de legitimación.*

"...

"En esa inteligencia, **lo que debe esperarse del Estado es que ‘actúe razonablemente para proporcionar acceso a los derechos económicos y sociales’.** En otras palabras, **el Estado está obligado a tomar medidas razonables de manera progresiva ‘para eliminar o reducir las grandes áreas de escasez severa que afligen a nuestra sociedad’.**

"De ahí que la función de las Cortes **‘se encuentra dirigida a asegurar que las medidas legislativas y de otra índole adoptadas por el Estado [para dar cumplimiento a los derechos económicos y sociales] sean razonables’.**

"...

"La ‘razonabilidad’ de las leyes y las políticas públicas debe entenderse en el contexto del ‘bloque de derechos humanos’ reconocidos por el ordenamiento jurídico. Los derechos económicos y sociales están arraigados en el sistema legal porque **‘valoramos a los seres humanos y queremos asegurarnos de que se satisfagan sus necesidades humanas básicas’.** De ahí que la sociedad debe procurar garantizar que **‘se satisfagan las necesidades humanas básicas de todos si es que pretende ser una sociedad basada en la dignidad humana, la libertad y la igualdad’.**

"Por ende, **para ser razonables,** las políticas públicas u otras medidas legislativas y administrativas **‘no pueden dejar de tener en cuenta el grado y alcance de la denegación del derecho que se esfuerzan por garantizar’ ...**

"En esa tesitura ... si bien el estándar o parámetro de ‘razonabilidad’ dependerá de diversos factores fácticos y jurídicos que deben analizarse en cada caso concreto, lo cierto es que, **cuando una política pública atenta contra el dere-**



cho a la igualdad de los seres humanos o la cláusula de no discriminación, es evidente que incumple con el estándar de razonabilidad."

Como se aprecia de lo anterior, no es posible aceptar, desde el punto de vista constitucional, que en el desarrollo del cumplimiento progresivo de algún derecho humano *se adopte alguna medida estatal que se encuentre sustentada sobre bases discriminatorias* –tal como acontece en el presente asunto–; pues por una parte, **ello hace que dicha medida carezca, en sí y por sí misma, de toda razonabilidad** y, por otro, porque como se ha razonado, **el cumplimiento del principio de no discriminación constituye una obligación de cumplimiento inmediato para el Estado.**

Atento a tales razonamientos, se concluye que las disposiciones transitorias ya examinadas en forma alguna resultan susceptibles de "subsanan" por los vicios de constitucionalidad advertidos. Por el contrario, **al haberse demostrado que la norma impugnada contraviene el principio de no discriminación**, lo procedente será, en el último considerando de esta sentencia, **declarar la invalidez por extensión del artículo décimo quinto transitorio** –ya que el Congreso Local tendrá la obligación de remediar en forma inmediata el trato inequitativo entre el hombre y la mujer que prevé la norma impugnada; lo cual impacta en la validez jurídica de la referida disposición transitoria–.

Una vez precisado lo anterior, debe recordarse que la Comisión accionante también adujo que la disposición acabada de examinar también resulta inconstitucional, ya que *impide el acceso a los servicios del ISSSTELEÓN en los casos en que se trate de matrimonios o concubinatos entre personas del mismo sexo.*

A juicio de este Alto Tribunal, resulta **fundado** lo argumentado por la actora y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno reiterar que el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del ISSSTELEÓN establece que tendrán el carácter de beneficiarios:

I. La "**esposa**" o a falta de ésta, "**la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado**" ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos.



II. El "esposo" o a falta de éste, "el varón con quien *la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido*" como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos.

Como se aprecia de lo anterior, la norma **emplea un lenguaje exclusivo para los matrimonios o concubinatos entre parejas heterosexuales**. Es así, pues en el primer supuesto referido, alude como beneficiaria únicamente a la "esposa" o "concubina" –mujer– del "**servidor público, pensionado o jubilado**" –varón–. En tanto que, en el segundo supuesto, solamente habla del "esposo" o "concubino" –varón– de la "**servidora pública, pensionada o jubilada**" –mujer–.

De ahí que, contrario a lo aducido por las autoridades demandadas, es evidente que el texto normativo **no hace alusión alguna, ni contempla siquiera, la posibilidad de que puedan tener el carácter de beneficiarias aquellas parejas homosexuales que se encuentran regidas por la institución del matrimonio o del concubinato**.

Como se aprecia, la norma establece un trato diferenciado respecto a una de las categorías expresamente aludidas en la cláusula de no discriminación a que se refiere el artículo 1o. constitucional, a saber "las preferencias sexuales". En ese sentido, se procede a examinar si la medida: **(I)** cuenta con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; **(II)** está estrechamente vinculada con esta finalidad; y, **(III)** es la menos restrictiva posible para alcanzar tal finalidad.

Al respecto, esta Corte Constitucional no encuentra mayor dificultad para colegir que la medida legislativa en forma alguna supera el referido escrutinio estricto. Por el contrario, en la especie se está frente a un trato diferenciado que **resulta frontalmente discriminatorio; pues no se advierte que la medida persiga alguna finalidad constitucionalmente imperiosa**.

Es así, pues como lo ha establecido la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión **710/2016**, si el derecho a la seguridad social busca fortalecer el derecho a la dignidad humana y debe garantizarse sin discriminación jurídica o de hecho, entonces "**la prestación de los servicios derivados de la seguridad**



social no debe condicionarse por motivos de ... orientación sexual ... pues no sólo se limitaría injustificadamente el acceso a esos derechos, sino que además se afecta el derecho a la dignidad humana, a causa de la interdependencia existente en los derechos humanos".

Ello pues, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está **"prohibida cualquier distinción basada en ... las preferencias sexuales de la persona"**, aunado a que el artículo 4o. constitucional reconoce y protege la institución de la familia, **"sin que ello deba entenderse dirigido a un modelo determinado de familia; es decir, tal precepto reconoce los vínculos afectivos y familiares creados tanto entre personas de sexo opuesto, como entre personas del mismo"**.

Con base en ello, no existe justificación jurídica para que las leyes –como la aquí examinada– **"condicionen el acceso a los derechos de seguridad social a un modelo de familia o vínculos afectivos en el cual las personas que los forman sean del sexo opuesto"**; pues, si lo hacen, **"la medida legislativa desatiende lo previsto en los citados preceptos constitucionales [1o. y 4o.] al generar desigualdad de trato y estar sustentada en conceptos que desconocen otras formas de relaciones afectivas, lo cual genera discriminación"**.

En otras palabras, **"no existe razón constitucionalmente aceptable para impedir el goce de los derechos de la seguridad social a quienes adquieren por matrimonio o concubinato el carácter de familiar del trabajador"**; esto porque al generarse el vínculo de parentesco por afinidad, las autoridades federales, estatales y municipales a quienes en sus respectivas competencias corresponda la satisfacción de los derechos de seguridad social, **"están obligadas a reconocer el vínculo generado entre los cónyuges o concubinos y, por tanto, a otorgar las prestaciones correspondientes, sin que la preferencia sexual o el género de esos sujetos sea una razón para su denegación ... ya que ello se traduce en una discriminación injustificada a causa de categorías sospechosas, lo cual está constitucionalmente prohibido"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. XXIV/2019 (10a.), titulada: "SEGURIDAD SOCIAL. LAS NORMAS QUE CONDICIONAN EL ACCESO



A LAS PRESTACIONES EN ESTE ÁMBITO A QUE SE TRATE DE MATRIMONIOS O CONCUBINATOS CONSTITUIDOS POR PERSONAS DE SEXOS DIFERENTES ENTRE SÍ, VIOLAN LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PROTECCIÓN A LA FAMILIA.³⁰

Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad **40/2018**, el Pleno de este Alto Tribunal invalidó una norma similar³¹ a la examinada en la especie, al considerar que ésta **"excluye de la protección de seguridad social, en materia de atención a la salud, a un grupo de personas por su orientación sexual, sin que el legislador haya justificado que esa medida cumple con el tamiz de un escrutinio estricto, al basarse en una categoría prohibida por el artículo 1o. constitucional y por las normas convencionales"**.

Al igual que en dicho precedente, en la especie el legislador **no justificó en forma alguna la razón por la cual se excluyó a las personas del mismo sexo que conforman matrimonios o concubinatos del carácter de beneficiarias en materia de seguridad social, de ahí que, al no advertirse que la medida persiga alguna finalidad constitucionalmente imperiosa, se colige que el trato diferenciado alegado resulta discriminatorio.**

Aunado a lo anterior, el trato discriminatorio que contempla la norma combatida se ve robustecido por el hecho de que, al resolver la acción de inconstitucionalidad **29/2018**, el Pleno determinó que era inconstitucional que el Código

³⁰ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 65, Tomo II, abril de 2019, página 1348, Décima Época, con número de registro digital: 2019649.

³¹ Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, (expedida en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, mediante Decreto 232, de fecha 26 de febrero de 2018):

"Artículo 73. El derecho a la prestación a que se refiere el artículo anterior, adquiere vigencia al darse de alta al servidor público en la entidad de su adscripción y también tendrán derecho a ella los siguientes familiares:

"I. La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante dos años o más, o en su defecto con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.

"Si el servidor público o el pensionado tienen varias concubinas, ninguna de éstas tendrá derecho a la prestación.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la servidora pública o pensionada, o a falta de éste, el concubino, de conformidad con lo dispuesto en los dos párrafos anteriores; ..."



Civil del Estado de Nuevo León únicamente estableciera el matrimonio entre parejas de distinto sexo y, consecuentemente, ordenó la expulsión de las normas que hacían alusión a que dicha institución únicamente podía formarse entre "hombre y mujer".

En efecto, en dicho precedente esta Corte Constitucional sostuvo que **"los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León [son] inconstitucional[es], ya que atenta[n] contra la autodeterminación de las personas y contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita genera[n] una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito se da un trato diferenciado a parejas homoparentales respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo"**.

Por ende, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa que señalaba **"el hombre y la mujer"** de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León. Asimismo, extendió la declaratoria de invalidez del artículo 147 del mismo ordenamiento legal, en la porción normativa que indicaba **"un solo hombre y una sola mujer"**, así como **"perpetuar la especie"**.

Aunado a lo anterior, y de especial relevancia para la presente acción, el Pleno adoptó el llamado *mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inválida*, es decir, sostuvo que **"en la interpretación y aplicación de las porciones normativas ... contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el capítulo XI, título quinto, libro primero, del Código Civil Local); deberá entenderse que estas instituciones [matrimonio y concubinato] involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo"**.

Como se aprecia de lo anterior, este tribunal no sólo expulsó del Código Civil Local aquellas porciones normativas que excluían a las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial, sino que, aunado a ello, precisó que **tanto para el matrimonio como para el concubinato, la interpretación y aplicación respectiva deben ser en el sentido de que dichas instituciones abarcan tanto a parejas heterosexuales como homosexuales**.



En ese sentido, **carece de toda justificación jurídica** que el legislador local haya delimitado el carácter de beneficiarios únicamente a los matrimonios y concubinatos formados por parejas del sexo opuesto, pues, si en virtud del citado precedente ha quedado claro que, **conforme al Código Civil para el Estado de Nuevo León, debe entenderse que dichas instituciones involucran tanto personas del mismo como de diferente sexo, luego, es incomprensible que para efectos de la determinación de beneficiarios en materia seguridad social sólo se permitan incorporar a los integrantes de los matrimonios y concubinatos heterosexuales** –máxime cuando la invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad 29/2018 tuvo lugar en febrero del 2019, mientras que las reformas aquí impugnadas datan del 29 de julio de 2020, razón por la cual era notorio que las referidas instituciones no podían excluir a las parejas del mismo sexo–.

Conforme a lo expuesto, y ante lo **fundado** de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante, esta Corte Constitucional concluye que debe declararse la **invalidez** del artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del ISSSTELEÓN, en los términos y para los efectos que serán precisados en el último considerando del presente fallo.

No es óbice a lo anterior que las autoridades demandadas aduzcan que dicho precepto *es susceptible de interpretarse de manera conforme a la Constitución*. Ello pues, como ya se ha razonado, tratándose de normas discriminatorias como la aquí examinada, no es dable acudir a ese tipo de interpretaciones, sino que debe en su lugar declararse su inconstitucionalidad a fin de reparar el trato diferenciado que éstas prevén.

2. Violación el interés superior del menor. Finalmente, la Comisión actora señala que el artículo 3, fracción IV, inciso c), de la ley referida *limita el acceso a los servicios que presta el instituto a los hijos menores de edad que han contraído matrimonio, viven en concubinato, o a su vez tienen hijos*, lo que transgrede el derecho a la seguridad social y el principio superior de la niñez y la adolescencia.

A juicio de este Alto Tribunal también resulta **fundado** el concepto de invalidez acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, se expondrán



algunas consideraciones sobre el interés superior del menor y, posteriormente, se establecerán las razones por las cuales la norma combatida vulnera dicho interés.

3.1. Principio del interés superior del menor, como "norma de procedimiento". El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, *otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada.*

Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, prevé que el interés superior de la niñez **"deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"**; de ahí que cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, **"se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales"**.

El derecho del interés superior del menor prescribe que ese interés se observe **"en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño"**.³² Esto significa que, en **"cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá"**,³³ lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas o legislativas –en esferas relativas a la educación, *la seguridad social, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras*– deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación.

³² ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 29 de mayo de 2013. Párrafo 17.

³³ Ídem.



La expresión "consideración primordial" significa que **"el interés superior del niño no puede estar al mismo nivel que todas las demás consideraciones"**.³⁴ Luego, el interés superior no es simplemente "una consideración primordial", sino *"la consideración primordial"* y ese carácter fundamental requiere **"tomar conciencia de la importancia que deben tener sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate"**.³⁵

De ahí que, entre otras cuestiones, el Estado debe velar porque todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas **"y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión"**.³⁶ Por ende, **"la aprobación de cualquier ley ... debería regirse por el interés superior del niño"**.³⁷ El derecho del niño a que se evalúe su interés superior y constituya una consideración primordial **"debe figurar de forma explícita en toda la legislación pertinente, no sólo en las normas que se refieren específicamente a los niños"**.³⁸

En efecto, tratándose *del interés superior del niño en su dimensión de "norma de procedimiento"*, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños en concreto o *a los niños en general*, el proceso de adopción de decisiones, como lo es entre otros, el de carácter legislativo, **"deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados"**.³⁹

En este sentido, las autoridades legislativas, entre otras, **"deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha consi-**

³⁴ *Ibidem*, párrafo. 38.

³⁵ *Ibidem*, párrafo 38.

³⁶ *Ibidem*, párrafo 14, inciso v).

³⁷ *Ibidem*, párrafo 31.

³⁸ *Ídem*.

³⁹ *Ibidem*, párrafo 6, inciso c).



derado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones".⁴⁰ Conforme a esta dimensión procesal del interés superior del niño, el Estado cuenta con la obligación de velar porque todas las decisiones legislativas relacionadas con los niños **"dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión"**.⁴¹ Esta obligación **"también se aplica a la aprobación de los presupuestos, cuya preparación y elaboración exigen adoptar una perspectiva que defienda el interés superior del niño a fin de respetar sus derechos"**.⁴²

Al evaluar y determinar el interés superior de un niño o de los niños en general, debe tenerse en cuenta la obligación del Estado de asegurar al niño **"la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar"**.⁴³ Los términos "protección" y "cuidado" también deben interpretarse **"en un sentido amplio, ya que su objetivo no se expresa con una fórmula limitada o negativa (por ejemplo, para proteger al niño de daños), sino en relación con el ideal amplio de garantizar el 'bienestar' y el 'desarrollo del niño'"**.

El objetivo de la determinación del interés superior de un niño o de los niños debe tender al disfrute de todos los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, conforme al precepto 26 de la citada Convención, los Estados **"reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional"**.

Máxime cuando las **"prestaciones familiares [en materia de seguridad social] son esenciales para la realización del derecho de los niños y de los**

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem, párrafo 14, inciso b).

⁴² Ídem, párrafo 31.

⁴³ Ídem, párrafo 71.



adultos a cargo a la protección".⁴⁴ Al conceder las prestaciones, el Estado "debe tener en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas responsables del mantenimiento del niño o el adulto a cargo, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hechas por el niño o en su nombre o por el adulto a cargo".⁴⁵

Lo anterior conlleva, entre otras cuestiones, que el Estado garantice la "visibilidad de los niños en los presupuestos". El Comité de los Derechos del Niño "ha prestado mucha atención a la determinación y el análisis de los recursos destinados a los niños en los presupuestos nacionales y en otros presupuestos".⁴⁶

Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga", "a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente. Es por ello que se ha enfatizado la necesidad de que el Estado dé a conocer qué medidas se han adoptado en todos los niveles de gobierno, para que la planificación y la adopción de decisiones, en particular presupuestarias, en los sectores económico y social, se lleven a cabo teniendo como consideración primordial el interés superior del niño".⁴⁷

3.2. Vulneración al interés superior del menor en relación con el derecho humano a la seguridad social. Una vez precisado lo anterior, resulta oportuno tener en cuenta que el precepto impugnado establece lo siguiente:

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

" ...

⁴⁴ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19. 4 de febrero de 2008, párrafo 18.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5. 27 de noviembre de 2003, párrafo 51.

⁴⁷ Ídem.



"IV. Beneficiarios:

"...

"c. **Los hijos** del servidor público, jubilado o pensionado, **menores de dieciocho años**, que dependan económicamente de éstos, **salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos**, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."

Como se aprecia de la anterior cita, la regla general es que *tendrán el carácter de beneficiarios los hijos menores de edad* de los servidores públicos, pensionados o jubilados, *siempre y cuando dependan económicamente de éstos*. Las excepciones a ello consisten en que dichos niños, niñas o adolescentes: **(I) "hayan contraído matrimonio"**, **"vivan en concubinato"** o **(II) "tuvieren a su vez hijos"**, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito –la excepción dentro de la excepción normativa–.

Al respecto, la Comisión actora aduce que tales excepciones vulneran el principio del interés superior del menor, en relación con el derecho a la seguridad social, toda vez que dicho interés *obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes, por lo que la norma general no puede condicionar su continuidad en los regímenes de protección al no estar casados; a una relación de hecho, como el concubinato; o a tener hijos*.

Como se ha adelantado, a juicio de esta Corte Constitucional, resultan esencialmente **fundados** los argumentos de la accionante y, para establecer las razones de ello, se examinará, primeramente, la excepción relativa a que los menores de edad hayan contraído matrimonio o vivan en concubinato –la cual se invalida en uso de la suplencia de la queja por violación al principio de seguridad jurídica–; y, posteriormente, se analizará la segunda excepción atinente a que el menor de edad no tenga hijos –misma que se invalida por vulnerar el interés superior del niño–.

3.2.1. Inconstitucionalidad de la excepción atinente al matrimonio o concubinato de los hijos menores de edad. El precepto 71 de la ley reglamentaria prevé que este Alto Tribunal "**podrá fundar su declaración de invalidez**



en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial".

A juicio de esta Corte, y en términos de la norma citada, debe **invalidarse** la excepción de los menores de edad como beneficiarios de sus padres en materia de seguridad social, cuando hayan contraído matrimonio o vivan en concubinato; ya que dicha disposición legal resulta contraria al **principio de seguridad jurídica**, en tanto que, **conforme a la legislación civil en el Estado de Nuevo León** –vigente desde antes de que se publicara el ordenamiento legal impugnado–, **ninguna de esas instituciones puede conformarse por menores de edad.**

En efecto, conforme al precepto 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León –vigente desde el 8 de enero de 2018–, para contraer matrimonio resulta necesario "**haber cumplido dieciocho años**". La exposición de motivos –integrada por diversas iniciativas– que dio lugar al requisito indispensable de la mayoría de edad para contraer matrimonio en tal entidad federativa atendió a la necesidad de *prohibir el matrimonio infantil*, pues, a juicio del legislador:

"Como parte el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral [del menor], el artículo 45 de la mencionada Ley [General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes] preceptúa lo siguiente: [Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años].

"De acuerdo con el artículo invocado, **la mayoría de edad tendrá que ser exigible para contraer matrimonio. Además, se elimina cualquier dispensa de los familiares, ascendientes o tutores, lo mismo que de autoridades o Jueces, que permitan casarse a menores de edad ..."**

Un matrimonio a temprana edad **puede tener consecuencias perjudiciales para los contrayentes, como embarazos no deseados, abandono de estudios, problemas de salud física y mental, por citar algunas.**

En este sentido, la iniciativa que se propone **elimina cualquier posibilidad de matrimonios infantiles.** Con ello se protegen los derechos humanos de los menores, forzados a casarse.



Como se aprecia de lo anterior, conforme a la legislación civil del Estado de Nuevo León –y a fin de cumplir con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes–, **se encuentra terminantemente prohibido, sin excepción o posibilidad de dispensa alguna, que los menores de edad puedan contraer matrimonio.**

En ese sentido, el hecho de que la porción normativa combatida pretenda negar el carácter de beneficiarios a los menores de edad que "hayan contraído matrimonio" resulta contrario al **principio de seguridad jurídica**, ya que dicha institución *no se encuentra disponible para los niños, niñas y adolescentes.*

De ahí que con tal disposición normativa **el legislador genera tanto confusión para los destinatarios de la norma como incongruencia entre las leyes estatales.** Por tanto, en atención al grado de certeza y claridad que deben otorgar las leyes, debe **invalidarse** tal porción normativa.

No pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional que pudiesen existir algunos casos en que, previo a la entrada en vigor de la norma combatida –esto es, el 30 de julio de 2020–,⁴⁸ los hijos menores de edad de los servidores públicos, pensionados o jubilados, *hayan contraído matrimonio cuando aún lo permitía la codificación civil estatal, mediante el otorgamiento de dispensas para esos efectos* –es decir, previo a la reforma de 8 de enero de 2018–.

Empero, debe señalarse que tales casos excepcionales **no se rigen por la normativa de seguridad social en estudio.** Es así, pues conforme al artículo quinto transitorio del ordenamiento legal impugnado, **"quienes en el momento de entrar en vigor este ordenamiento estuvieran disfrutando de las prestaciones señaladas en la ley que se abroga;⁴⁹ continuarán haciéndolo en los términos y condiciones señalados por dicho ordenamiento."**

Como se aprecia, el llamado "personal en transición" de la ley abrogada no se rige por los términos previstos en la norma impugnada, sino que continúan

⁴⁸ Artículo primero transitorio.

⁴⁹ Esto es, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, contenida en el Decreto Número 201, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de octubre de 1993.



estando sujetos al régimen de seguridad social contemplado en aquel ordenamiento legal; de ahí que *no podrían actualizarse los casos excepcionales a los que se ha hecho referencia y, por ende, resulta del todo incongruente que la porción normativa impugnada haga referencia al matrimonio entre menores de edad.*

Así, el único caso en que podría actualizarse la hipótesis normativa combatida, sería en el supuesto específico en que los menores de edad *hayan contraído matrimonio en algún otro Estado de la República* –en donde no se encuentre proscrito el matrimonio infantil– y, por ende, atento a la regla contenida en la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Federal, se reconozca la validez de tal acto del estado civil en el Estado de Nuevo León –aun cuando no guarde correspondencia con su propia legislación–.

Sin embargo, por una parte, esta Corte Constitucional *no advierte que la porción normativa en estudio se haya emitido para regular tal situación interestatal* –es decir, que atañe a los actos del estado civil de otras entidades federativas– y, por otra, aun en el extremo de que esa hubiese sido la finalidad del legislador, ello conllevaría que la restricción que establece tal disposición legal al derecho humano a la seguridad social de los menores de edad –como beneficiarios de sus padres– *se tornaría del todo injustificada y, por ende, no sobreviría un escrutinio estricto a la luz del interés superior del menor.*⁵⁰

Se dice lo anterior, pues al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2016** el Pleno de esta Corte Constitucional sostuvo, en lo que interesa, que en el matrimonio infantil **"las niñas suelen tener un poder de decisión restringido con respecto a sus propias vidas; asimismo, el matrimonio infantil conduce a tasas de deserción escolar más altas, especialmente entre las niñas, así como a la expulsión forzosa de la escuela y a un mayor riesgo de violencia doméstica, además de limitar el disfrute del derecho a la libertad de circulación"**.

⁵⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), intitulada: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."



Es decir, **"las niñas –menores de dieciocho años– que contraen matrimonio, y los niños se colocan en una situación objetiva e inminente de riesgo que pone en peligro su sano desarrollo tanto físico como psíquico-emocional"**. Ello pues, se ha registrado que en un gran número de matrimonios en los que uno o ambos contrayentes son menores de dieciocho años, *y con mayor énfasis en los casos de las niñas*, se han presentado las siguientes consecuencias:

- Se les dificulta **"el acceso a la educación y a la información"**.
- Quedan **"al margen de las actividades sociales"**.
- Se les considera legalmente adultos, por lo que **"se les priva de todas las medidas especiales de protección a que tienen derecho"**.
- Al casarse, deben asumir las obligaciones correspondientes al matrimonio, **"estando además más propensos(as) a adquirir también responsabilidades derivadas de la paternidad o maternidad, según corresponda"**.
- Se generan eventualmente **"graves daños a la salud derivados del cumplimiento carnal y otras prácticas que se han asociado al matrimonio"**.
- Se restringe **"la autonomía económica"**.
- Se limita **"el desarrollo de las aptitudes e independencia y se reducen las oportunidades de empleo"**, con lo que se perjudica también a la familia y a la comunidad.

A partir de lo anterior, se colige que suponiendo, sin conceder, que la medida legislativa analizada en el presente caso se haya erigido para restringir los beneficios de seguridad social a los menores de edad que hayan contraído matrimonio en otras entidades federativas –y no se trate más bien de un error, desconocimiento o confusión respecto a la regulación del matrimonio infantil en dicho Estado, al momento de aprobarse la norma combatida–, es claro que tal medida legislativa **resulta contraria al interés superior de la niñez** y, por ende, también sería inconstitucional por esa razón.



Se dice lo anterior, pues como se ha razonado, el matrimonio infantil supone una serie *de efectos nocivos en diversos derechos de las niñas, niños y adolescentes, lo cual ameritaría aún con mayor fortaleza y necesidad que tales menores de edad puedan acceder a los beneficios de la seguridad social a través de sus padres.*

Como se expondrá en el siguiente subapartado de la presente ejecutoria, *existe una presunción de necesidad de los menores de edad de acceder a las prestaciones de seguridad social, la cual cobra aún mayor preeminencia en aquellas situaciones de vulnerabilidad que aquejan a las niñas, niños y adolescentes, como lo es, precisamente, el matrimonio y la maternidad infantiles que frecuentemente lo acompañan. Ante esa presunción reforzada, es evidente que la norma no supera un escrutinio estricto a la luz del principio del interés superior de la niñez.*

Finalmente, debe señalarse que, en tanto **el matrimonio infantil está prohibido en la entidad federativa referida, también lo está la diversa institución del concubinato entre menores de edad.** Es así, pues conforme al artículo 291 Bis del Código Civil para el Estado de Nuevo León, el concubinato es la unión entre dos personas, libres de matrimonio, que durante más de dos años hacen vida marital, **"sin estar unidas en matrimonio entre sí, siempre que no tengan impedimentos legales para contraerlo".**

En otras palabras, un requisito ineludible para el establecimiento de la institución legal del concubinato es que las personas que pretendan formarlo *carezcan de impedimentos legales para contraer matrimonio.* Luego, si en términos del artículo 148 del mismo ordenamiento legal, para contraer matrimonio es necesario **"haber cumplido dieciocho años"**, y conforme al diverso precepto 156, fracción I, constituye *un impedimento para celebrar el contrato de matrimonio la "falta de edad requerida por la ley"*; se concluye que en dicha entidad federativa **tampoco podría tener lugar el concubinato entre menores de edad.**

De ahí que, atendiendo al principio de certeza y claridad que debe revestir toda norma jurídica, así como al principio del interés superior de la niñez, lo procedente es **invalidar** el artículo 3, fracción IV, inciso c), de la Ley del ISSSTELEÓN, en la porción normativa que señala **"salvo que hayan contraído**



matrimonio, vivan en concubinato", para los efectos que serán precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

3.2.2. Inconstitucionalidad de la excepción atinente a que los menores de edad no tengan hijos. A juicio de esta Corte Constitucional, también debe **invalidarse** la limitación de los hijos menores de edad para acceder a los beneficios de seguridad social de sus padres cuando dichos niños, niñas o adolescentes "tuvieren a su vez hijos"; ya que tal restricción normativa al derecho a la seguridad social resulta **contraria al interés superior del menor** –en especial, en su dimensión como "norma de procedimiento"–.

Es así, pues como se ha razonado, tratándose de toda decisión que conlleva a los menores de edad, como lo son las de índole legislativo, es necesario que se deje patente que **"el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión"**.

Así, el proceso de adopción de decisiones legislativas **"deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados"**. En este sentido, las autoridades legislativas **"deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones"**.

En esa inteligencia, del análisis que este Tribunal Constitucional realiza del proceso legislativo que dio lugar a la porción normativa impugnada, se advierte que **no sólo el interés superior del menor no constituye "la consideración primordial"** para el establecimiento de la excepción normativa combatida, **sino que ni siquiera figura propiamente dentro de alguna de las consideraciones para la adopción de tal decisión legislativa.**

Es así, pues en la iniciativa respectiva el legislador únicamente realizó alusiones genéricas *a la necesidad de emitir una nueva ley en materia de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, acorde a diversas preocupa-*



ciones presupuestales sobre tal cuestión, así como al deber de actualizar la manera en que se regula tal materia, en beneficio de los derechohabientes.

Sin perjuicio de lo anterior, y reconociendo que la exposición de motivos no constituye el único documento en el cual la autoridad pudiese justificar una determinada decisión legislativa⁵¹ –pues dentro del proceso de formulación de leyes es dable que se lleven a cabo foros, mesas de análisis, consultas y debates entre los grupos parlamentarios, entre otras áreas o actividades que inciden en la deliberación legislativa–, se advierte que al rendir su informe el Congreso demandado **tampoco aportó en la presente acción las razones por las cuales, a su juicio, sí se atendió al interés superior de la niñez al momento de analizar, discutir y aprobar la porción normativa impugnada.** Por el contrario, la Legislatura Local demandada se limitó a señalar que:

"En segundo lugar, resultan infundados los argumentos vertidos en los incisos a), b) y c), dado que la Ley de ISSSTELEÓN **de ningún modo viola los derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud, ni el principio de interés superior de la niñez** y adolescencia, por lo que no existe en este caso inconstitucionalidad de las normas, **ya que dicha ley cumple estrictamente con las disposiciones constitucionales y legales aplicables a los derechos y obligaciones de seguridad social en beneficio de los trabajadores del Estado de Nuevo León.** Dado que la citada ley contiene prestaciones sociales y económicas que redundan en beneficio de los trabajadores del Estado y que coadyuvan a mejorar su calidad de vida y su bienestar económico y social."

Como se aprecia de lo hasta aquí expuesto, **no se advierte que al momento de adoptarse la decisión legislativa que dio lugar a la porción normativa impugnada se haya examinado y valorado el interés superior del niño**

⁵¹ Ilustra lo anterior, por analogía, la tesis 2a. XXVII/2009, que se lee bajo el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."



ni la importancia que se le hubiese atribuido en tal decisión. Lo cual significa que, a pesar de que *la disposición normativa afecta directamente los derechos sociales de los menores de edad*, fueron otras consideraciones, diversas al interés superior de éstos, las que primaron en la decisión legislativa de privarles de su carácter de beneficiarios de seguridad social de sus padres en el caso de que "tuvieren a su vez hijos".

En suma, en tanto **el legislador ha sido del todo omiso en adoptar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, como la consideración principal para la determinación de la limitación a su carácter de beneficiarios en materia de seguridad social**, se colige que tal medida legislativa **resulta inconstitucional**.

Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que este Tribunal Pleno ha sostenido que, en esta materia, existe una presunción relativa a que **"quienes se encuentren en ese rango de edad [minoría de edad] ... requier[en] la protección de los sistemas de seguridad social en los que están inscritos sus padres"**.⁵² En otras palabras, **"el interés superior de la infancia y de la adolescencia obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes"**.⁵³

De ahí que la norma general analizada resulta claramente contraria al interés superior de los menores de edad, **en la medida en que desconoce la presunción de necesidad de protección a favor de los menores de edad en materia de seguridad social** –sin esfuerzo argumentativo alguno, por parte del legislador, que permita desvirtuar dicha presunción–.

Finalmente, y a mayor abundamiento, esta Corte Constitucional considera pertinente advertir y hacer visible a las autoridades legislativas el hecho de que, precisamente, los menores de edad, a los cuales la norma impugnada

⁵² Acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta en sesión de dos de abril de dos mil diecinueve.

⁵³ Ídem.



permite privarles de su carácter de beneficiarios, son aquellos que **se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad** –especialmente las niñas y adolescentes– **y que, por principio, demandaría con mayor intensidad o necesidad la posibilidad de acceder a los servicios de seguridad social a través de sus padres.**

Es así, pues el embarazo infantil y la maternidad temprana son susceptibles de afectar y poner en riesgo una pluralidad de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Cuando una niña o adolescente queda embarazada, **"su presente y futuro cambian radicalmente, y rara vez para bien. Puede terminar su educación, se desvanecen sus perspectivas de trabajo y se multiplica su vulnerabilidad frente a la pobreza, la exclusión y la dependencia"**.⁵⁴

La maternidad infantil, en muchas ocasiones, **"menoscaba las posibilidades que tienen las niñas de ejercer los derechos a la educación, la salud y la autonomía, garantizados en tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño"**.⁵⁵ En esas condiciones, es evidente que **"las niñas embarazadas [o bien, que ejercen la maternidad temprana] necesitan apoyo, no estigma"**.⁵⁶

Asimismo, el efecto que sufre la madre joven **"se suele transmitir a su hijo, que empieza su vida con una desventaja, con lo que se perpetúa un ciclo intergeneracional de marginalización, exclusión y pobreza"**.⁵⁷ Siendo que **"los costos del embarazo y parto a edad temprana sobrepasan la esfera inmediata de la niña"**.⁵⁸ En efecto, aunque la maternidad en la niñez es un problema de dimensiones globales, debe señalarse que, por lo que hace al Estado Mexicano, **"quienes experimentan un embarazo adolescente asumiendo una maternidad temprana, por lo general interrumpen su educación y difícilmente la retoman. Ello dificulta su inserción en el mercado laboral para**

⁵⁴ ONU. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Maternidad en la niñez: Enfrentar el reto del embarazo en las adolescentes*. El Estado de la Población Mundial 2013. Prólogo.

⁵⁵ *Ibidem*, página VII.

⁵⁶ *Ibidem*, página XII.

⁵⁷ *Ibidem*, página 18.

⁵⁸ *Ídem*.



conseguir un trabajo estable y decente y las mantiene en situaciones económicas precarias".⁵⁹

Acorde a un estudio recientemente elaborado por el Fondo de Población de la Organización de las Naciones Unidas –UNFPA–, en nuestro país se desprenden los siguientes datos:

I. Materia educativa. Quienes han sido madres adolescentes o niñas **"tienen un logro educativo menor"**.⁶⁰ Mientras las mujeres que fueron madres en edad adulta tienen mayores niveles de escolaridad –13.4% tienen *estudios profesionales*–, las que experimentaron un embarazo temprano **"apenas 3.8% llegaron a este nivel educativo"**.⁶¹

II. Materia laboral. Quienes han experimentado la maternidad temprana **"perciben ingresos inferiores"**.⁶² En general, las mujeres que fueron madres en la adolescencia **"perciben un ingreso inferior en 31.6 %"**.⁶³ Asimismo, las mujeres que han sido madres adolescentes **"tienen trabajos más precarios"**.⁶⁴ Por otra parte, quienes han sido madres en la adolescencia **"detentan mayores niveles de desempleo"**.⁶⁵

III. Materia de seguridad social. Mientras que las mujeres que experimentaron un embarazo temprano **"67.4% nunca ha cotizado a las instituciones de seguridad social"**, las mujeres que experimentaron el embarazo en edad adulta este indicador fue de 56.8%.

Como se puede apreciar, **las niñas y adolescentes que experimentan una maternidad temprana se encuentran sujetas a una pluralidad de des-**

⁵⁹ ONU. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe-MILENA 1.0*. Página 9.

⁶⁰ *Ibidem*, página 27.

⁶¹ *Ídem*.

⁶² *Ídem*.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ *Ídem*.

⁶⁵ *Ídem*.



ventajas y retos socioeconómicos que, precisamente, refuerzan la aludida presunción de necesidad de acceso a los servicios de seguridad social, a través de sus ascendientes.

Máxime si se tiene en cuenta que el primer requisito que establece la norma combatida para reconocerles a los menores de edad el carácter de beneficiarios de la seguridad social es que **"dependan económicamente de éstos [de sus padres]"**. Luego, si se parte de la premisa de que estas niñas o adolescentes dependen económicamente de sus padres, entonces, *se hace aún más visible la necesidad de que éstas, al experimentar la maternidad en su niñez o adolescencia, puedan acceder a los servicios de seguridad social del Estado, a través de sus ascendientes.*

De tal suerte que, como lo ha referido el citado organismo internacional, los Estados deberían emplear medidas tendientes a **"reducir los efectos nocivos a nivel social, económico o de salud que el embarazo ejerce en las niñas y para asegurar que no se pierdan las oportunidades de educación, empleo, subsistencia o participación en los asuntos de sus comunidades"**.⁶⁶

En ese ámbito, **el acceso al derecho a la seguridad social, a través de sus ascendientes, parecería una necesidad indispensable para apoyar a las niñas o adolescentes que se encuentren en tal estado de vulnerabilidad económica, laboral y educativa.** Ello pues, el derecho a la seguridad social *contribuye en gran medida a reforzar el ejercicio de muchos de los derechos económicos y sociales.* Por ejemplo, **"proporcionar cuidados a los niños y servicios para su bienestar ... adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social y prestar servicios sociales de apoyo"**.⁶⁷

Como ya se ha expuesto en la presente ejecutoria –en atención a lo determinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, las

⁶⁶ ONU. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Maternidad en la niñez Op. cit.*, página 75.

⁶⁷ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 19 ... Op. cit.*, párrafo 28.



"prestaciones familiares [en materia de seguridad social] son esenciales para la realización del derecho de los niños y de los adultos a cargo a la protección". Al conceder las prestaciones, el Estado **"debe tener en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas responsables del mantenimiento del niño o el adulto a cargo, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre o por el adulto a cargo".**

En tanto el Congreso demandado no sólo incumplió con el mandato de analizar el interés superior del menor, como la consideración primordial para su decisión legislativa, sino que, además, en el presente asunto se advierte *claramente un principio de presunción reforzado de que las menores de edad necesitan de la protección de los sistemas de seguridad social en los que están inscritos sus padres*, lo procedente es declarar **fundado** el motivo de diseño en análisis y declarar la **invalidez** del artículo 3, fracción IV, inciso c), en la porción normativa que señala: **"o tuvieren a su vez hijos"**, para los efectos y los términos que serán precisados en el siguiente considerando del presente fallo.

SEXTO.—Efectos. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo primero, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de la sentencia dictada, así como el momento a partir del cual surtirán efectos.

Al respecto, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",⁶⁸ este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar **"todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito**

⁶⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, con número de registro digital: 170879.



que corresponda" y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque, al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos –federales, estatales y/o municipales–.

Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos:

I. Consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado–.

II. Se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

III. Se posterguen por un lapso razonable.

IV. O, inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que las declaratorias de invalidez que se decretaron en el anterior considerando **se traducen en las siguientes modificaciones** al artículo 3, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León:



1. Incisos a) y b). Aunque la invalidez de la porción normativa que señala **"contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como"** sí resultaría susceptible de subsanar en la discriminación que tales incisos establecen por razón de género –aludidas en el apartado 1.2 del anterior considerando–, lo cierto es que, en cambio, *no resulta dable, mediante la supresión de ciertas porciones normativas, enmendar el problema de discriminación por razón de orientación sexual que establecen estos incisos* –analizado en el mismo apartado 1.2–; no, al menos, en forma tal que dichos supuestos normativos puedan contar con los niveles de comprensión y claridad necesarios que deben revestir las normas jurídicas.

Aunado a que, si bien pudiese en un extremo interpretarse en forma "neutra" el género masculino, por lo que hace a los vocablos "esposo", "concubino", "servidor público, jubilado o pensionado", que contienen los referidos incisos, lo cierto es que, atendiendo a un principio de seguridad jurídica, y en congruencia con la imposibilidad de interpretar de manera conforme normas discriminatorias, esta Corte considera que lo más adecuado en el presente caso es **invalidar en su totalidad los incisos a) y b) impugnados**, a efecto de que el Congreso Local **vuelva a redactar los supuestos normativos ahí previstos, pero subsanando los vicios de inconstitucionalidad detectados**, a saber:

I. Que los requisitos para ser beneficiarios o "pensionistas" deben ser establecidos en igualdad de condiciones para las personas, sin importar si el servidor público, jubilado o pensionado es hombre o mujer; y,

II. Debe emplearse un lenguaje incluyente a fin de dejar en claro que la alusión a matrimonio o concubinato, para efectos de la determinación de la pareja beneficiaria o pensionista, involucran tanto a personas del mismo como de diferente sexo.

Al respecto, se precisa que la invalidez total decretada respecto a tales incisos surtirá efectos **a partir de los noventa días naturales siguientes al día en que se notifiquen los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nuevo León**. Plazo dentro del cual el **Congreso Local deberá legislar para subsanar los vicios constitucionales ya referidos**.



Ello, sin perjuicio de que, *en tanto se cumple con tal débito legislativo*, el ISSSTELEÓN reconozca el carácter de beneficiarios a los esposos, esposas, concubinos o concubinas de las y los servidores públicos, jubilados o pensionados, en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, y sin distinción entre matrimonios o concubinatos entre personas del mismo o de diferente sexo.

Asimismo, la invalidez decretada **debe extenderse** al artículo 106, fracción I, de la Ley del ISSSTELEÓN, **en su totalidad**.

Finalmente, como se había anticipado, también debe **invalidarse** por extensión el artículo décimo quinto transitorio, **en su totalidad**, ya que al decretarse la inconstitucionalidad del trato diferenciado que establecen los incisos a) y b) citados, por un problema de discriminación, es evidente que la disposición transitoria no puede subsistir, ya que está íntimamente relacionada con tales incisos. Dispositivo que, para efectos de claridad en este fallo, se transcribe nuevamente:

"Décimo quinto. Posterior a la terminación de la vigencia del artículo décimo transitorio y considerando el posible impacto presupuestal, el Congreso deberá analizar la modificación del inciso b de la fracción IV del artículo 3, de la presente ley con el fin de procurar la incorporación progresiva como beneficiarios de los esposos de las servidoras públicas independientemente de su edad y su estado de salud, siempre que éstos no sean beneficiarios de otro servicio de salud."

La invalidez por extensión decretada de los citados preceptos surtirá todos sus efectos **a partir de los noventa días naturales siguientes al día en que se notifiquen los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nuevo León.**

Aunado a lo anterior, y en congruencia con lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 29/2018, se precisa que en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que hagan alusión al matrimonio o al concubinato, contenidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-



res del Estado de Nuevo León, deberá entenderse que *estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo*.

2. Inciso c). Finalmente, por lo que hace al inciso c), se precisa que debe invalidarse la porción normativa que señala "**salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos**". Tal invalidez debe extenderse a la diversa porción que establece "**a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito**". Ello pues, el haberse suprimido el requisito de que los menores de edad no tengan, a su vez, hijos, ha perdido la razón de ser de la excepción normativa atinente a que tales descendientes sean el resultado de la comisión de un delito. La nueva redacción del citado precepto quedaría de la siguiente manera:

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

" ...

"**IV. Beneficiarios:**

" ...

"**c.** Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la ley reglamentaria, la **invalidez** decretada –directa o por extensión– aludida en este apartado de la ejecutoria surtirá todos sus efectos **a partir de los noventa días naturales siguientes al día en que se notifiquen los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nuevo León.**

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve:**

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



SEGUNDO.—Se declara **la invalidez** del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), en su porción normativa **"salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito"**, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 342, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte y, **por extensión**, la de sus artículos 106, fracción I, y transitorio décimo quinto; las cuales **surtirán sus efectos a los noventa días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, plazo en el cual el Congreso de ese Estado deberá subsanar los vicios constitucionales advertidos**, en la inteligencia de que, mientras el Congreso del Estado legisla nuevamente, al aplicar el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), impugnado, **el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEÓN) deberá reconocer el carácter de beneficiarios a los esposos, esposas, concubinos o concubinas de las y los servidores públicos jubilados o pensionados, en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres y sin distinción entre matrimonios o concubinatos entre personas del mismo o diferente sexo**, y de que todas las normas del ordenamiento legal impugnado que regulan el matrimonio y el concubinato, deberán interpretarse y aplicarse en el sentido de que corresponden a los que se susciten entre dos personas de diferente o del mismo sexo, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en sus puntos 1 y 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 342, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez parcial de los preceptos y anunció voto concurrente. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales únicamente por el argumento del interés superior del menor, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento del interés superior del menor, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones de la seguridad jurídica y por reforzar las del interés superior del menor, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su punto 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción IV, inciso c), en su porción normativa "salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a



su vez hijos", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 342, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), impugnado surta sus efectos a partir de los noventa días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, plazo en el cual el Congreso de ese Estado deberá subsanar los vicios constitucionales advertidos, 2) determinar que, mientras el Congreso del Estado legisla nuevamente, al aplicar el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), impugnado, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEÓN) deberá reconocer el carácter de beneficiarios a los esposos, esposas, concubinos o concubinas de las y los servidores públicos jubilados o pensionados, en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres y sin distinción entre matrimonios o concubinatos entre personas del mismo o diferente sexo y 4) determinar que todas las normas del ordenamiento legal impugnado, que regulan el matrimonio y el concubinato, deberán interpretarse y aplicarse en el sentido de que corresponden a los que se susciten entre dos personas de diferente o del mismo sexo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales incluso por la invalidez adicional de su porción normativa "que dependan económicamente de éstos", Pardo Rebolledo, Piña Hernández incluso por la invalidez adicional de su porción normativa "que dependan económicamente de éstos", Ríos Farjat, Laynez Potisek



incluso por la invalidez adicional de su porción normativa "que dependan económicamente de éstos", Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 3, fracción IV, inciso c), en su porción normativa "a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito", del ordenamiento legal impugnado.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 106, fracción I, del ordenamiento legal impugnado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez únicamente de la segunda parte de este precepto.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio décimo quinto del ordenamiento legal impugnado.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.) y aisladas 2a. XXIV/2019 (10a.), 2a. X/2017 (10a.) y 2a. CVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas, 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 140/2019 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.) y 2a./J. 132/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas y 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 607, con número de registro digital: 2020994; 34, Tomo I, septiembre 2016, página 10, con número de registro digital: 2012592 y página 8, con número de registro digital: 2012589, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 643, con número de registro digital: 166338, respectivamente.

Las tesis aisladas 2a. LXX/2018 (10a.) y 2a. XXVII/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1250, con número de registro digital: 2017589, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470, con número de registro digital: 167712, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 247/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En sesión pública de veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 247/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos



Humanos, en la que declaró la invalidez del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), en su porción normativa "*salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos*", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEÓN), expedida mediante el Decreto Número 342, publicado el veintinueve de julio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa,¹ al haberse vulnerado los principios de igualdad y no discriminación, seguridad jurídica e interés superior de la niñez.

Asimismo, se extendieron los efectos de la invalidez a la porción normativa "*a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito*" del propio inciso c) de la fracción IV del artículo 3, así como a los artículos 106, fracción I y décimo quinto transitorio del citado ordenamiento.²

1 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"IV. Beneficiarios:

"a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, esta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario;

"b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada;

"c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."

2 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León

"Artículo 106. El orden para gozar de las pensiones por causa de muerte, será el siguiente:

"I. La esposa o esposo superviviente, solos o en concurrencia con los hijos si los hay; o estos solos siempre que sean menores de dieciocho años de edad, o hasta los veinticinco años, siempre y cuando reúnan los requisitos que señala esta ley. También los mayores de dieciocho años solos que estén incapacitados total y permanentemente para trabajar. En caso del esposo deberá justificar que dependía económicamente o (sic) de la servidora pública, pensionada o jubilada, tener sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total o permanentemente para trabajar y que no cuenta con seguridad social proporcionada por este instituto u otro organismo encargado de brindar la misma."



A lo largo de la discusión, manifesté no estar de acuerdo con algunas consideraciones o tener consideraciones adicionales en los apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

1.1. Principios sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en materia de género y 1.2. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 3, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley del ISSSTELEÓN, por vulnerar los principios de igualdad y no discriminación, al establecer requisitos diferenciados entre el hombre y la mujer, respecto al reconocimiento de sus parejas como beneficiarios en materia de seguridad social.

El fallo divide la argumentación en dos subapartados. En el primero, se explican de forma general los principios sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en materia de género; mientras que en el segundo se examina si la disposición combatida establece una diferenciación injustificada entre el hombre y la mujer.

Para ello, la sentencia procede a dilucidar si la diferencia de trato entre hombres y mujeres establecida en las normas impugnadas tiene una "justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados". De igual manera, el fallo toma en cuenta que la norma en cuestión se refiere a una de las categorías sospechosas contenidas en el artículo 10. constitucional, por lo que determina que debe analizarse bajo un *escrutinio estricto*.

Al respecto, establece que, aunque la medida sí cuenta con una finalidad constitucionalmente imperiosa, consistente en incorporar y beneficiar a un grupo de la sociedad que ha sido altamente vulnerado laboralmente, no resulta idónea

"Décimo quinto. Posterior a la terminación de la vigencia del artículo décimo transitorio y considerando el posible impacto presupuestal, el Congreso deberá analizar la modificación del inciso b de la fracción IV del artículo 3, de la presente ley con el fin de procurar la incorporación progresiva como beneficiarios de los esposos de las servidoras públicas independientemente de su edad y su estado de salud, siempre que estos no sean beneficiarios de otro servicio de salud."



para lograr dicho objetivo constitucional, en razón de que –en diversos precedentes–³ la Corte ha determinado que resulta inconstitucional prever requisitos dispares entre hombres y mujeres para que sus familiares puedan acceder a las prestaciones en materia de seguridad social.

Así, en lugar de beneficiar a la mujer trabajadora, la perjudica, pues, pese a que la servidora pública esté cubriendo al instituto las cuotas de seguridad social respectivas o ya se haya ubicado en alguno de los supuestos de pensión de invalidez, vejez, riesgo de trabajo o jubilación, el precepto impugnado permite que a su pareja se le prive de las prestaciones de seguridad social respectivas, bajo pretexto de incumplimiento de requisitos que no le serían exigibles si la servidora pública, pensionada o jubilada fuera hombre. Lejos de constituir una "acción afirmativa", la medida restringe el pleno goce del derecho humano a la seguridad social de las mujeres.

Finalmente, el fallo señala que las normas impugnadas no son susceptibles de una interpretación conforme y los artículos décimo primero y décimo quinto transitorios de la reforma no subsanan el trato discriminatorio que contiene la norma impugnada, puesto que: (i) únicamente atañen a los "esposos", como beneficiarios, no incluyendo a los concubenarios, de ahí que tal disposición sólo ofrece una "solución" parcial al trato discriminatorio ya advertido; (ii) sujetan la regulación igualitaria de los beneficiarios a una "mera posibilidad" en algún futuro próximo; y, (iii) el legislador pretende condicionar obligaciones inmediatas a las características y exigencias propias de las obligaciones progresivas, lo cual resulta constitucional y convencionalmente incongruente.

b) Razones del voto concurrente

Coincido con el sentido de la mayoría, pero no coincido en su totalidad parcialmente con la metodología y las consideraciones de la sentencia.

Los incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del ISSSTE establecen requisitos diferenciados para hombres y mujeres para calificar como beneficiarios de las pensionadas y los pensionados: a la mujer se le exige únicamente depender del servidor público; en cambio, al hombre se le exige, además del requisito de dependencia económica, contar con al menos sesenta años, o bien, estar incapacitado total y permanentemente para trabajar. Así, el legislador creó distinciones con base en una categoría protegida bajo el artículo 1o. constitucional: el sexo o el género de la pensionada y sus beneficiarios.

³ Amparo directo en revisión 881/2007; amparos en revisión 664/2008 y 64/2018.



Tal como sostuve en mi voto en la acción de inconstitucionalidad 34/2016,⁴ para analizar una posible violación del derecho a la igualdad, una vez que se ha identificado que el legislador realizó una distinción con base en una categoría protegida por el artículo 1o. constitucional, lo que procede es establecer si la distinción constituye una acción afirmativa o no, a fin de determinar si debe aplicarse un test ordinario de razonabilidad, o bien, un test de escrutinio estricto.

En este caso, la medida **no es una acción afirmativa** a favor de las mujeres, pues no es una medida temporal destinada a eliminar la discriminación histórica hacia ellas. Por el contrario, la misma ley dispone, en su artículo décimo quinto transitorio, que se podrá estudiar la eliminación de las diferencias establecidas entre hombres y mujeres beneficiarias una vez agotadas las obligaciones presupuestales previstas en el diverso artículo décimo transitorio.

Así, al no tratarse de una acción afirmativa, se debe aplicar un **test de escrutinio estricto**, conforme a la tesis P./J. 10/2016 (10a.), de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."⁵ Esto implica determinar si las distinciones legislativas: (i) tienen una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional; (ii) están *estrechamente vinculadas* con esta finalidad (totalmente encaminadas a su consecución); y, (iii) son las *medidas menos restrictivas posibles* para alcanzar tal finalidad.

Si bien el fallo mayoritario identifica correctamente este estándar, también hace alusión a criterios de objetividad y razonabilidad que son ajenos al test de escrutinio estricto.

⁴ Resuelta el veinte de febrero de dos mil veinte.

⁵ Texto: "**Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa** –un factor prohibido de discriminación– **corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa**. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse **si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional**, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse **si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa**. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, **la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional**". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2012589, Pleno, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, jurisprudencia)



Considero que, en este caso, **la norma no pasa la segunda grada de dicho test**, pues la distinción **no está estrechamente vinculada** con la finalidad constitucionalmente imperiosa aducida por la autoridad legislativa, relacionada con prestar especial atención a los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer el derecho a la seguridad social, en particular, las mujeres, si se considera que tienen mayores probabilidades de vivir en pobreza que los hombres.

En efecto, la creación de mayores requisitos para que las servidoras públicas pensionadas puedan tener a sus esposos o concubinarios como beneficiarios no hace más que perjudicar a las mujeres y, por otro lado, tampoco favorece a las beneficiarias de los hombres pensionados. Además, la norma descansa sobre, al menos, **dos estereotipos de género**: (i) que las mujeres no son o no deben ser proveedoras normalmente, sino que se dedican o deben dedicarse al hogar; y (ii) que los hombres, como proveedores, no dependen o no deben depender de las mujeres económicamente, salvo que hayan alcanzado cierta edad o se encuentren incapacitados.

Dichos estereotipos figuran de forma expresa en el informe del Ejecutivo Local y en el "Análisis e Impacto Social y Financiero" de la iniciativa de ley, emitido el veintinueve de junio de dos mil veinte por el director general del ISSSTELEÓN.⁶

Considero pertinente resaltar que, a nivel internacional, el Comité de la CEDAW ha señalado que los Estados están obligados a "*garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en lo relativo a las prestaciones de los cónyuges y de los familiares supérstites con cargo a los regímenes de seguridad social y de pensiones*"⁷ y el Comité DESC ha señalado que el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) obliga a

⁶ Informe del Poder Ejecutivo Local, páginas 35, 36, 51 y 69. El Informe recoge las aseveraciones del director general en sentido que: "En el caso de los varones su naturaleza tanto biológica como fisiológica es diametralmente opuesta a la de la mujer, y no tiene las responsabilidades de procreación como la mujer, ni tampoco la función esencial de crianza y educación de los hijos, que normalmente y por tradición siempre ha recaído en la mujer, sobre todo si se toma en cuenta que el papel del varón en la familia gira, primordialmente, sobre la responsabilidad de convertirse en proveedor de las necesidades básicas de la familia y de la seguridad e integridad de esta, lo que quiere decir que el varón cuenta con un empleo remunerado que le permite cubrir esas necesidades familiares y que derivado de ello tiene el derecho de acceso a la seguridad social ..."

⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución)*, CEDAW/C/CG/29, 30 de octubre de 2013, párrafo 51.



los Estados, en particular, a "velar porque las mujeres perciban la misma prestación de los sistemas públicos y privados de pensiones".⁸

En este mismo sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala de esta Suprema Corte en relación con la posibilidad que tienen los familiares de las trabajadoras de tener acceso a la pensión por viudez y a los servicios de salud.⁹

Por otra parte, coincido con el fallo mayoritario en cuanto a que, contrario a lo aducido por las autoridades emisora y promulgadora, la norma no admite una interpretación conforme y el artículo décimo quinto transitorio no subsana el vicio de inconstitucionalidad, pues la **obligación de no discriminación es inmediata** y no puede ser postergada con base en consideraciones presupuestales.

Al respecto, el Comité DESC ha señalado que garantizar el ejercicio de la seguridad social sin discriminación es una obligación de efecto inmediato, en términos del artículo 2, párrafo 2, del PIDESC.¹⁰ La Corte IDH también ha sostenido el carácter inmediato de la obligación de no discriminar en el acceso a los derechos económicos y sociales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹¹ Y la Segunda Sala de esta Suprema Corte se pronunció en el mismo sentido respecto de los derechos económicos y sociales en general, en el amparo en revisión 378/2014, resuelto el quince de octubre de dos mil catorce.

Por otra parte, considero que el fallo mayoritario también debió analizar **la última oración del inciso a)**, misma que establece: "*Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario*"; pues no existe disposición análoga en el inciso b) que regule la situación inversa de una pensionada con varios concubenarios.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2005, párrafo 26.

⁹ Segunda Sala, amparo en revisión 364/2018, resuelto el veinte de junio de dos mil dieciocho; amparo en revisión 664/2008, resuelto el diecisiete de septiembre de dos mil ocho; y amparo directo en revisión 881/2007, resuelto el cuatro de julio de dos mil siete.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No.19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, párrafo 40.

¹¹ *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, párrafo 104. "Respecto de las **obligaciones de carácter inmediato**, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso **sin discriminación** a las prestaciones reconocidas para cada derecho."



Al prever una regla que perjudica sólo a las *mujeres* concubinas, esta porción normativa también establece una distinción con base en el género que no puede calificarse como una acción afirmativa, por lo que debió ser sometida a un **segundo test de escrutinio estricto**. La norma **cae en la primera grada del test**, pues no existe finalidad imperiosa para establecer una regla de este tipo sólo respecto de las mujeres y no de los hombres.

Más aún, la norma es profundamente machista, al ignorar las relaciones de poder asimétricas que derivan en situaciones como la que pretende regular. La norma implícitamente reconoce la existencia de esa desigualdad, al ni siquiera contemplar la posibilidad de múltiples concubinarios hombres beneficiándose de la pensión de una mujer. Sin embargo, termina castigando a las que son las más vulnerables en dichas relaciones: las mujeres. Al respecto, en el *Caso Aloeboetoe Vs. Surinam*, la Corte IDH estimó equitativo tomar en cuenta la estructura familiar poligámica de los *maroons* al momento de decidir quiénes serían beneficiarias de la indemnización por parte del Estado, repartiendo los montos correspondientes entre las parejas (esposas tradicionales) de los fallecidos.¹²

Por todo lo anterior, considero que la distinción con base en el género en los requisitos para acceder a la pensión establecida en los incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del ISSSTELEÓN es discriminatoria e inconstitucional.

2. Violación el (sic) interés superior del menor, 3.1. Principio del interés superior del menor, como "norma de procedimiento", 3.2. Vulneración al interés superior del menor en relación con el derecho humano a la seguridad social, 3.2.1. Inconstitucionalidad de la excepción atinente al matrimonio o concubinato de los hijos menores de edad y 3.2.2. Inconstitucionalidad de la excepción atinente a que los menores de edad no tengan hijos

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez planteado por la accionante en el sentido de que el artículo 3, fracción IV, inciso c), de la Ley del ISSSTELEÓN¹³ impide el acceso a los servicios a los hijos menores de edad que han

¹² Véase, Corte IDH, *Aloeboetoe Vs. Surinam*, Sentencia de Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Serie C-15, párrafo 97.a.

¹³ **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**



contraído matrimonio, viven en concubinato o, a su vez, tienen hijos, vulnerando con ello el principio del interés superior de la niñez y el derecho a la seguridad social.

Al efecto, la resolución determina, con fundamento en los artículos 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁴ y 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,¹⁵ así como las Observaciones Generales No. 5 (dos mil tres), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"IV. Beneficiarios:

"...

"c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, **menores de dieciocho años**, que dependan económicamente de éstos, **salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito.**"

¹⁴ **"Artículo 3.**

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño; ..."

¹⁵ **"Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley. Para tal efecto, deberán:

"I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

"II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez; y,

"III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

"El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma Parte.

"Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

"Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley.

"La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Legislatura de la Ciudad de México, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley."



los Derechos del Niño (artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44) y No. 14 (dos mil trece), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), del Comité de los Derechos del Niño y la Observación General No. 19, el derecho a la seguridad social (artículo 9), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el interés superior de la niñez debe ser considerado, de manera primordial, en todas las medidas o decisiones que afecten o involucren a niñas, niños y adolescentes.

Posteriormente, el fallo divide el estudio en dos subapartados:

En el primero, analiza la excepción relativa a que los menores de edad hayan contraído matrimonio o vivan en concubinato, invocando de oficio y de forma preferente una violación al principio de seguridad jurídica, ante la imposibilidad de que, conforme a la legislación civil estatal,¹⁶ los menores de edad se casen o vivan en concubinato; por lo que invalida la porción normativa relativa, sobre la base de que genera confusión en los destinatarios e incongruencia entre las leyes estatales.

Al respecto, aclara que los casos acaecidos con anterioridad a que se prohibiera el matrimonio infantil en la entidad no se rigen por la norma en estudio, sino por la Ley del ISSSTELEÓN, publicada en el Periódico Oficial Local el trece de octubre de mil novecientos noventa y tres;¹⁷ así también, que el único

¹⁶ (Nota: El diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2018, declaró la invalidez de la porción normativa de este artículo indicada con mayúsculas, la cual surtió efectos el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve de acuerdo con las constancias que obran en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha sentencia puede ser consultada en la dirección electrónica <http://www2.scjn.gob.mx/>) (Reformado, P.O. ocho de enero de dos mil dieciocho)

"**Artículo 148. Para contraer matrimonio**, el hombre y la mujer necesitan **haber cumplido dieciocho años**."

"**Artículo 156.** Son **impedimentos** para celebrar el contrato de **matrimonio**:

"**I. La falta de edad requerida** por la ley; ..."

"**Artículo 291 Bis.** El **concubinato** es la unión de un hombre y una mujer, libres de matrimonio, que durante más de dos años hacen vida marital **sin estar unidos en matrimonio entre sí** (sic), **siempre que no tengan impedimentos legales para contraerlo**."

¹⁷ **Ley del ISSSTELEÓN, publicada en el Periódico Oficial Local el veintinueve de julio de dos mil veinte**

"**TRANSITORIOS**

"**Quinto.** Quienes en el momento de entrar en vigor este ordenamiento estuvieran disfrutando de las prestaciones señaladas en la ley que se abroga, continuarán haciéndolo en los términos y condiciones señalados por dicho ordenamiento. El personal en transición ley 1993 tendrá, en su caso, derecho a lo dispuesto en el artículo décimo segundo transitorio de esta ley."



supuesto al que podría aplicar la norma de que se trata sería el matrimonio infantil celebrado en otra entidad, pero que no se advierte que la finalidad de la disposición sea regular esta situación interestatal y, en todo caso, no se justifica la restricción al derecho a la seguridad social de los menores de edad, pues no supera un escrutinio estricto a la luz del interés superior de la niñez.

En relación con esto último, basándose en lo sostenido por el Tribunal en Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2016¹⁸ respecto de los efectos nocivos del matrimonio infantil, sobre todo, en las niñas y las adolescentes, concluye que, con mayor razón, ante este estado de vulnerabilidad, requieren acceder a las prestaciones de seguridad social; remitiendo al siguiente apartado, en el que explica esta presunción de necesidad de los menores de edad.

Pues bien, en el segundo apartado, examina la excepción relativa a que éstos, a su vez, tengan hijos, reiterando los argumentos que sustentan la determinación del interés superior de la niñez, como consideración primordial en todas las medidas o decisiones que afecten o involucren a niñas, niños y adolescentes; por lo que invalida la porción normativa relativa, sobre la base de que, en su expedición, ni siquiera fue tomado en cuenta dicho principio.

Así mismo, funda tal decisión en el desconocimiento de la presunción de necesidad de protección a favor de los menores de edad en materia de seguridad social, en términos de lo señalado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2018,¹⁹ haciendo énfasis en la especial situación de vulnerabilidad derivada del embarazo infantil y la maternidad temprana, la cual demanda, con mayor intensidad, el acceso de niñas y adolescentes a los servicios de seguridad social y, en este sentido, refuerza la referida presunción de necesidad.

b) Razones del voto concurrente

Coincido con el sentido, pero parcialmente con las consideraciones de la sentencia, pues, desde mi punto de vista, los argumentos a que se refiere el apartado 3.1., relacionados con el principio del interés superior de la niñez como "norma

¹⁸ En sesión de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pronunciándose una mayoría de cinco Ministros a favor de las consideraciones plasmadas en la sentencia.

¹⁹ En sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, también bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos.



de procedimiento", debieron servir de sustento a la invalidez del inciso c) de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del ISSSTELEÓN,²⁰ no sólo respecto de la porción normativa que se analiza en el subapartado 3.2.2 (excepción atinente a que los menores de edad no tengan hijos), sino también respecto de la que se examina en el subapartado 3.2.1 (excepción atinente al matrimonio o concubinato de los hijos menores de edad), al resultar de mayor entidad la violación a este principio que la que se advierte de forma oficiosa en este subapartado en torno al principio de seguridad jurídica.²¹

En efecto, la resolución, en el apartado 3.1., determina, con fundamento en los artículos 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño²² y 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,²³ así como las

²⁰ **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

" ...

"**IV. Beneficiarios:**

" ...

"**c. Los hijos** del servidor público, jubilado o pensionado, **menores de dieciocho años**, que dependan económicamente de éstos, **salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito.**"

²¹ No pasa inadvertido que, en atención a lo manifestado por una mayoría de Ministros en la sesión en que se resolvió este asunto, se incorporaron al subapartado 3.2.1 consideraciones relacionadas con el interés superior de la niñez (fojas 49 a 51 de la sentencia); sin embargo, éstas son adicionales a las vinculadas con el principio de seguridad jurídica, cuya violación, en términos de la resolución, sigue siendo la principal, además de que sólo están referidas al matrimonio infantil celebrado en otra entidad federativa, como único supuesto al que, se estima, podría aplicar la disposición en estudio.

²² **Convención sobre los Derechos del Niño**

"**Artículo 3.**

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

²³ **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

"**Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley. Para tal efecto, deberán:

"I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

"II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez; y,



Observaciones Generales No. 5 (dos mil tres), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44) y No. 14 (dos mil trece), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), del Comité de los Derechos del Niño y la Observación General No. 19, el derecho a la seguridad social (artículo 9), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el interés superior de la niñez debe ser considerado, de manera primordial, en todas las medidas o decisiones que afecten o involucren a las niñas, los niños y las y los adolescentes; lo cual, aun cuando no se señala, también es garantizado por el artículo 4o., párrafos noventa, décimo y décimo primero, de la Constitución General.²⁴

Bajo esta premisa, el fallo en el apartado 3.2 aborda el planteamiento de la promotente, en cuanto a que las excepciones previstas en el citado inciso c) de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del ISSSTELEÓN, que excluyen a ciertos niños y niñas de la posibilidad de ser beneficiarios de sus padres servidores

"III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

"El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma Parte.

"Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

"Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley.

"La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Legislatura de la Ciudad de México, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley."

²⁴ "Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. **Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.**

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."



públicos, jubilados o pensionados, vulneran el interés superior de la niñez, en relación con el derecho a la seguridad social; dividiendo el estudio en dos subapartados: en el primero (3.2.1) analiza la excepción relativa a que hayan contraído matrimonio o vivan en concubinato y, en el segundo (3.2.2), la relativa a que tengan hijos.

No obstante, la sentencia realmente sólo atiende a dicha premisa en el segundo subapartado y, en el primero, se aleja de ella e invoca de oficio y de forma preferente una violación al principio de seguridad jurídica, ante la imposibilidad de que, conforme a la legislación civil estatal,²⁵ los menores de edad se casen o vivan en concubinato.

Aun cuando puedo estar de acuerdo en la existencia de esta violación, estimo que, para efectos del análisis constitucional de todas las excepciones que se establecen en la norma impugnada, debe estarse a la premisa fundamental de la que parte la resolución (consideración primordial del interés superior de la niñez en todas las decisiones que le afecten), la cual, al no haberse tenido en cuenta por el Congreso del Estado –tal como se advierte del procedimiento legislativo, los informes rendidos por las autoridades y el contenido mismo de la norma que se combate– actualiza una violación de mayor envergadura.

Efectivamente, como se expone en el subapartado 3.2.2 del fallo, pese a la afectación directa a los derechos sociales de los menores de edad, el legislador fue totalmente omiso en explicar cómo examinó y evaluó el interés superior de la niñez y la importancia que le atribuyó, incluyendo una estimación de las posibles repercusiones positivas o negativas de la decisión y, por el contrario, fueron consideraciones, sobre todo, de carácter económico, las que primaron

²⁵ (Nota: El diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2018, declaró la invalidez de la porción normativa de este artículo indicada con mayúsculas, la cual surtió efectos el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve de acuerdo con las constancias que obran en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha sentencia puede ser consultada en la dirección electrónica <http://www2.scjn.gob.mx/> (Reformado, P.O. ocho de enero de dos mil dieciocho)

"**Artículo 148. Para contraer matrimonio, el hombre y la mujer necesitan haber cumplido dieciocho años."**

"**Artículo 156.** Son **impedimentos** para celebrar el contrato de **matrimonio**:

"I. **La falta de edad requerida** por la ley; ..."

"**Artículo 291 Bis.** El **concubinato** es la unión de un hombre y una mujer, libres de matrimonio, que durante más de dos años hacen vida marital **sin estar unidos en matrimonio entre sí** (sic), **siempre que no tengan impedimentos legales para contraerlo.**"



en su determinación de privarles del carácter de beneficiarios en ciertos casos; desconociendo, inclusive, la presunción de necesidad de protección a favor de los menores de edad en materia de seguridad social²⁶ y la situación de vulnerabilidad en que especialmente se encuentran las niñas y adolescentes, quienes demandan mayormente el acceso a estos servicios.

En este sentido, el vicio de constitucionalidad detectado es suficiente por sí solo para invalidar todas las excepciones previstas en la norma para reconocer a los hijos menores de edad como beneficiarios, no sólo la relativa a que éstos, a su vez, tengan hijos, sino también la relativa a que hayan contraído matrimonio o vivan en concubinato; sin tener que hacer depender la invalidez de esta última de su contradicción con otras normas del orden jurídico local –como se expone en el subapartado 3.2.1– sino de su contravención directa con los estándares constitucionales y convencionales sobre el interés superior de la niñez, en relación con su derecho a la seguridad social.

Al respecto, considero relevante enfatizar que la norma controvertida perjudica a los menores de edad en su acceso a la seguridad social, lo cual atenta frontalmente contra el interés superior de la niñez.

En el informe titulado "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un imperativo frente a los impactos del COVID-19", emitido por UNICEF en diciembre de dos mil veinte, se indica que:

"La niñez y la adolescencia suelen estar subrepresentadas en la cobertura del pilar contributivo de la protección social (seguridad social), en tanto que las familias jóvenes y con niños –en especial pequeños– tienen más probabilidad de estar ocupadas en el empleo informal y de tener miembros desocupados o que no han logrado ingresar al mercado laboral (CEPAL, 2012). ... [Además,] no debe olvidarse que el acceso a la seguridad social en la población infantil y adolescente históricamente ha estado estratificado según el nivel de ingresos de los hogares donde habitan y que la cobertura del pilar contributivo sigue siendo baja en los sectores más pobres, lo que podría profundizarse frente al deterioro generalizado en las condiciones de empleo en el contexto actual."

Respecto de México en particular, en el Informe Anual 2017, también de UNICEF, se señala que "La mayor carencia entre los niños y niñas es la seguridad social, la cual afecta a 6 de cada 10 niños en México."

²⁶ Reconocida por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta en sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, por unanimidad de once votos.



Aunado a ello, estimo que debió reforzarse el análisis con perspectiva de género respecto de la excepción relativa a contraer matrimonio o vivir en concubinato (en torno al impacto del matrimonio infantil para niñas y adolescentes), a fin de hacer aún más evidente la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada.

En relación con lo anterior, tanto el Comité de la CEDAW como el Comité de los Derechos del Niño han referido que la "inmensa mayoría de los matrimonios infantiles –que son en realidad matrimonios forzados, al no contar con consentimiento pleno, libre e informado– afectan a las niñas". En recomendación conjunta, estos organismos apuntaron los riesgos de esta institución para las niñas, incluyendo mayores tasas de embarazos precoces y frecuentes, mortalidad y morbilidad materna y de lactantes, deserción escolar, expulsión forzosa de la escuela y mayor riesgo de violencia doméstica, además de límites a la libertad de circulación y al poder de decisión respecto de su propia vida.²⁷

El Comité de la CEDAW también ha indicado que el matrimonio infantil frena la autonomía económica, especialmente, de las niñas.²⁸ En el mismo sentido se ha pronunciado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al afirmar que el matrimonio infantil es una forma de discriminación por motivos de género que afecta de modo desproporcionado a las niñas.²⁹

El impacto desproporcionado del matrimonio infantil, en particular, sobre las niñas, queda de manifiesto específicamente en México. Según datos de ONU Mujeres, correspondientes a dos mil diez y dos mil catorce:³⁰

"El matrimonio infantil es muy frecuente en México y es una clara manifestación de la discriminación de género que afecta en mayores proporciones a las niñas,³¹ que se unen con hombres considerablemente mayores que ellas. Al menos una de cada cinco mujeres entra en unión conyugal antes de cumplir los 18

²⁷ Recomendación General No. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Observación General No. 18 del Comité de los Derechos del Niño, sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta el catorce de noviembre de dos mil catorce, párrafos 20 y 22.

²⁸ Recomendación General No. 21, párrafo 36.

²⁹ Informe emitido el dos de abril de dos mil catorce, titulado "Prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado", párrafos 16, 17 y 24.

³⁰ ONU mujeres, "Matrimonios y uniones tempranas de niñas".

³¹ Encuesta Nacional de la Juventud, 2010: El 17.3% de las mujeres entre los veinte y los veinticuatro años de edad se casaron siendo niñas, mientras que este porcentaje es de 3.9% para los varones.



años de edad.³² Además, 3.74%³³ de las mujeres de 20 a 24 años de edad se habían unido o casado antes de los 15 años de edad."

Razones, todas éstas que, en mi opinión, debieron servir de sustento a la invalidez de las excepciones previstas en el inciso c) de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del ISSSTELEÓN, al poner de manifiesto la vulneración del interés superior de la niñez.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 247/2020.

En sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, **declaró la invalidez del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), en la porción normativa** "salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León,¹ expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa

³² Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 2014, INEGI.

³³ *Ibíd.*

¹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"IV. Beneficiarios:

"a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, esta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario;

"b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada;



entidad el 29 de julio de 2020, por advertirse que estas normas excluían de la seguridad social estatal a determinados colectivos, mediante una distinción discriminatoria (incisos a y b) y en perjuicio del interés superior de la niñez (inciso c).

En este caso, el Tribunal Pleno conoció de la impugnación del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León y, por cuestiones metodológicas, su estudio se hizo en dos apartados específicos.

En el primero, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los incisos a) y b), al estimar que estas normas establecían una exclusión de los beneficios del sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado de Nuevo León, con base en una distinción motivada por razón de género y de las preferencias sexuales de las personas.

En el segundo apartado, este Alto Tribunal declaró la invalidez del inciso c), debido a que limita el *acceso a los servicios que presta el instituto de seguridad social a los hijos menores de edad que han contraído matrimonio, viven en concubinato, o a su vez tienen hijos*, vulnerando así el derecho a la seguridad social y el principio superior de la niñez y la adolescencia.

Al respecto, como lo mencioné en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo con la invalidez del artículo 3, fracción IV, incisos a), b) y c)**, en su porción impugnada, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León. En este sentido, a continuación, explicaré las razones que justifican mi voto en esta acción de inconstitucionalidad.

I. Vulneración del principio de igualdad y no discriminación al establecer requisitos diferenciados entre hombre y mujer, respecto al reconocimiento de sus parejas como beneficiarias de la seguridad social; así como al excluir a las parejas del mismo sexo del carácter de beneficiarias de la seguridad social (incisos a y b).

En el artículo 3 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León se presenta una serie de definiciones para efecto de entender esta ley y, concretamente, la Comisión Nacional de

"c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."



los Derechos Humanos impugna tres incisos de la fracción IV, del referido precepto, en los que se prevén algunas de las modalidades para adquirir el carácter de beneficiario del sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado de Nuevo León.

En lo que concierne a este apartado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los incisos a) y b) por ser discriminatorios en razón de género (al establecer distinciones indebidas a partir de estereotipos de género) y preferencias sexuales (al excluir de los beneficios de seguridad social a las parejas del mismo sexo).

Como se puede advertir, los argumentos de la Comisión accionante se centran en dos categorías sospechosas de discriminación prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución General: género y preferencias sexuales. Por tanto, considero (como se hizo en la sentencia), que en este caso **el estudio debe hacerse a partir de un escrutinio estricto**² –y no laxo o genérico como se suele hacer en casos que involucren un trato desigual sin tratarse de categorías sospechosas–. El escrutinio estricto exige, en este caso, que el legislador justificara que la medida es imperiosa o necesaria en un Estado democrático y no solamente que es una medida admisible.

Bajo este escrutinio estricto, coincido con la sentencia en que **debe declararse la invalidez de la totalidad de los incisos a) y b)**, porque presentan diversos vicios de constitucionalidad que en su conjunto son de tal magnitud que no puede sobrevivir la norma impugnada.

En primer lugar, las normas establecen, por una parte, **en el inciso a)**, que la esposa o concubina de un servidor público pensionado o jubilado o la persona

² "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." Registro digital: 161272, [TA], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, P. XXIV/2011; "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." Registro digital: 161364, [TA], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, P. VII/2011; "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." Registro digital: 161310, [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, P./J. 28/2011.



con quien éste hubiera tenido hijos, tendrá el carácter de beneficiaria de las prestaciones de seguridad social.

Mientras que en el **inciso b)** se contempla una regla similar dirigida a los varones, consistente en que el esposo o concubino varón de la servidora pública pensionada o jubilada podrá acceder a la seguridad social estatal, **siempre y cuando el hombre: 1. Tenga al menos 60 años o se encuentre incapacitado total y permanentemente para trabajar; y, 2. Compruebe que depende económicamente de la servidora pública.**

Como se puede apreciar, vistos los incisos a) y b) en su conjunto, se contemplan requisitos diferenciados por razón de género para que los esposos de las servidoras públicas se beneficien de los servicios de seguridad social, **lo cual, considero que es un trato injustificadamente discriminatorio en contra de las mujeres.**

Asimismo, **quiero enfatizar o aclarar** que desde mi perspectiva y atendiendo a un escrutinio estricto, **las normas impugnadas son inconstitucionales por generar un trato discriminatorio en contra de las mujeres** (no de los hombres, como erróneamente podría pensarse). Debemos recordar que la prohibición de discriminación busca impedir cualquier trato peyorativo en contra de grupos históricamente discriminados.

En este caso, la discriminación se hace patente contra la mujer porque **la norma jurídica genera y perpetúa un estereotipo de género** por el que se considera que la mujer *debe tener acceso a la seguridad social porque ella no es apta para la vida laboral o porque su posición social es en el hogar y al cuidado de las crías.*

Del mismo modo, **este estereotipo de género se acentúa** porque, a mi juicio, lo que subyace en la norma impugnada es una concepción de que el varón es quien debe proveer el sustento en el hogar y, por tanto, suele tener trabajo y un acceso directo a los sistemas de seguridad social (lo que la mujer, en este entendimiento de la norma, no puede acceder sino en forma indirecta a través de su marido o pareja).

Por supuesto, **debemos desterrar este tipo de concepciones peyorativas contra la mujer**, de manera que el hecho de que la legislación contemple mayores requisitos para que el hombre acceda a los servicios de seguridad social no puede traducirse en una ayuda en favor de la mujer. Sobre este aspecto, es importante distinguir que en este caso se trata de una norma que perpetúa un estereotipo o rol de género, lo cual, insisto, es inconstitucional.



No obstante, **quiero aclarar que es posible establecer tratos diferenciados entre hombre y mujer cuando lo que se busca es implementar una acción afirmativa en beneficio de la mujer**, pero para que estemos en ese supuesto, es necesario que el legislador hubiera dado buenas y suficientes razones para otorgar un beneficio, lo cual no percibo en las normas impugnadas.

En segundo lugar, coincido en que las normas impugnadas también son **inconstitucionales porque excluyen de los beneficios de la seguridad social a los matrimonios y parejas de hecho del mismo sexo**, lo cual es evidentemente una forma de discriminación a partir de las preferencias sexuales de las personas.

En efecto, como lo he sostenido, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 28/2015 (resuelta el 26 de enero de 2016, por unanimidad de votos),³ cuando el legislador hace una distinción basada en la orientación sexual de las personas, estamos ante una categoría sospechosa que exige un estándar de escrutinio estricto.

En este sentido, la exclusión de los matrimonios o parejas de hecho entre personas del mismo sexo en la seguridad social de Nuevo León, constituyen, a mi juicio, una forma de discriminación que no tiene una finalidad imperiosa en un Estado democrático, pues no advierto en el procedimiento legislativo ni en la esencia misma de la norma, que esta segregación pudiera significar algún beneficio para la sociedad y, mucho menos, para la seguridad social del Estado. Por el contrario, lo que percibo en las normas controvertidas es una franca violación a los precedentes y a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación de persona alguna.

Aunado a lo anterior, esta exclusión del matrimonio para las parejas del mismo sexo es una medida que se encuentra impregnada de prejuicios sociales en contra de las personas que integran al colectivo de la diversidad sexual, derivada de una discriminación estructural en su contra.

La medida legislativa impugnada es el resultado de una discriminación histórica y sistemática derivada de diferentes prejuicios, prácticas sociales y sistema de

³ Acción de inconstitucionalidad 28/2015, resuelta el 26 de enero de 2016, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco, en la porción normativa "el hombre y la mujer".



creencias que han ocasionado la invisibilización de este grupo vulnerable impidiendo el ejercicio pleno de sus derechos.

En ese sentido, con base en el artículo 1o. constitucional, es obligación de este Alto Tribunal Constitucional erradicar todo tipo de estereotipos y estigmas sociales que disminuyan o restrinjan los derechos de una persona a partir de su orientación sexual; así como también, de manera paralela, desarrollar formas de vida más incluyentes con independencia de las opciones de vida de los ciudadanos.

Por lo anterior, toda vez que la norma impugnada incurre en dos de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en la Constitución General, comparto el criterio mayoritario por el que se **declaró la invalidez de los incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 3** de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

II. Vulneración del interés superior de la niñez, en relación con el derecho a la seguridad social, al limitar los casos en que los niños, niñas y adolescentes pueden beneficiarse de las prestaciones de seguridad social que se otorgan a sus padres (inciso c).

En este apartado del proyecto se estudian dos porciones normativas del **inciso c)**, en los que básicamente se regulan los aspectos necesarios para que los hijos de los trabajadores al servicio del Estado puedan acceder a los beneficios del sistema de seguridad social.⁴

Entre estos aspectos, la norma concede el carácter de beneficiarios a los hijos de los trabajadores siempre y cuando tengan menos de 18 años y dependan económicamente del trabajador; además, establece tres supuestos de exclusión de los beneficios de seguridad social, que se actualizan cuando los menores: **1.** Hayan contraído matrimonio; **2.** Se encuentren viviendo en concubinato; y, **3.** Hayan procreado hijos, salvo si en este caso, son resultado de la comisión de un delito.

En la sentencia se hace el estudio de estas tres causas de exclusión de los beneficios de la seguridad social, en dos apartados: en el primero (enumerado

⁴ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"... **IV.** Beneficiarios:

"... **c.** Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieran a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."



como "3.2.1") el proyecto se ocupa de los dos primeros supuestos consistentes en que el menor no haya contraído matrimonio ni se encuentre viviendo en concubinato, y se declara la invalidez de estos supuestos, por vulnerar el principio de seguridad jurídica, pues conforme al Código Civil Local, está prohibido el matrimonio de menores de edad y, por tanto, también el concubinato.

Mientras que en el segundo apartado (enumerado como "3.2.2") el proyecto analiza el tercer supuesto, consistente en que los menores de edad no tengan hijos, el cual se consideró inconstitucional por vulnerar el interés superior del menor.

Como lo manifesté en la sesión pública, **estoy de acuerdo** con la sentencia aprobada, pero **por algunas consideraciones distintas** a las de la mayoría, consistentes en que, para mí, las razones para declarar la invalidez de la porción normativa "*salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito*", del inciso c), debían ser estudiadas, en todos los casos, prioritariamente por la violación del interés superior de la niñez (en lugar de ser analizadas bajo el principio de seguridad jurídica).

En términos generales coincido en que los tres supuestos de exclusión contemplados en la norma son inconstitucionales. Sin embargo, a diferencia de lo que se argumenta en el apartado "3.2.1." de la sentencia (en el que se sostiene que la exclusión de los menores que han contraído matrimonio o que se encuentran viviendo en concubinato) vulnera el principio de seguridad jurídica, **yo considero que la razón principal por la que esos dos supuestos de excepción deben ser declarados inconstitucionales, es por atentar contra el interés superior del menor, que es la misma razón por la que se declaró la invalidez del tercer supuesto** (en el apartado "3.2.2" referente a exigir que no se haya procreado hijos).

Es decir, desde mi perspectiva toda la porción normativa "*salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito*", del inciso c) de la fracción IV del artículo 3, es inconstitucional por tratarse de una medida legislativa que no tuvo en cuenta el interés superior del menor y, además, atenta en forma sustantiva contra los derechos de las personas menores de edad a contar con una adecuada seguridad social.

Por tanto, al haberse omitido tomar en cuenta el interés superior de las niñas, niños y adolescentes como la consideración principal de la medida legislativa, ésta resulta inconstitucional.



Lo anterior es razón suficiente para expulsar del orden jurídico la porción normativa "*salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito*", del inciso c), de la fracción IV, del artículo 3 impugnado.

Por las razones anteriores estoy de acuerdo con el criterio mayoritario.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 247/2020.

En sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez, entre otros, del artículo 3, fracción IV, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, el cual señalaba:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por: ...

"IV. Beneficiarios: ...

"c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, **que dependan económicamente de éstos**, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."

En los efectos sólo se determinó invalidar la porción normativa que señala: "salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito", lo cual se reflejó en el segundo punto resolutivo.

Estando de acuerdo con tal determinación, también estimo que se debió invalidar la porción normativa que exige que los menores de edad "*dependan económicamente*" de sus ascendientes para tener acceso a una pensión. Lo anterior, en virtud de la presunción de dependencia económica que existe a favor de las personas menores de edad y que fue reconocida tanto en la ejecutoria



como en la acción de inconstitucionalidad 40/2018.¹ En efecto, en la citada acción se estableció que en materia de seguridad social existe una presunción relativa a que los menores de edad requieren la protección de los sistemas de seguridad social en los que están inscritos sus padres. En otras palabras, el interés superior de la infancia y de la adolescencia obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes.

Respecto a la protección de los menores de dieciocho años, este Tribunal Pleno emitió la tesis aislada P. XLV/2008, con motivo de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 11/2015:

"MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA. De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De ahí que, para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios."²

En atención a que la protección de los menores de dieciocho años se rige también por el principio de interés superior de la infancia, cualquier disposición en materia de seguridad social que los excluya de esa protección debe someterse a un escrutinio estricto. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de contenido:

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior

¹ Resuelta el dos de abril de dos mil diecinueve.

² Registro digital 169457, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 712.



de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.³

En el presente caso, la norma impugnada no supera el escrutinio estricto, pues el legislador no justificó expresamente esa medida. Tampoco puede justificarse esa exclusión a partir de la posibilidad de que los mayores de dieciséis años están en aptitud de trabajar, de conformidad con el artículo 123, apartado A, fracción III, constitucional,⁴ que sólo se prohíbe el trabajo de los menores de

³ Registro digital: 2012592, Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10.

⁴ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

"III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. ..."



quince años; y que en diversas disposiciones se establece una especial protección de los trabajadores menores de dieciséis años. Esas normas constitucionales son disposiciones de protección para los trabajadores que se encuentren entre los quince años cumplidos y menos de dieciocho, pero esa protección especial no permite inferir que quienes se encuentren en ese rango de edad no requieran la protección de los sistemas de seguridad social en los que están inscritos sus padres.

Al contrario, el interés superior de la infancia y de la adolescencia obliga a presumir la necesidad de protección de los planes de seguro social en que se encuentren inscritos los ascendientes, por lo que la norma general no puede condicionar su continuidad en los regímenes de protección al acreditamiento de la dependencia económica.

Luego, la norma general analizada resulta contraria al derecho a la seguridad social en relación con el interés superior de los menores de edad, en la medida en que desconoce la presunción de protección a favor de los menores de edad, y les impone la carga de acreditar dicha dependencia a fin de continuar inscritos en el régimen de seguridad social como beneficiarios de sus ascendientes.

En mi opinión, las razones expuestas conducen, en suplencia de la queja, a determinar que resulta inconstitucional el inciso c) de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, en su porción normativa "*que dependen económicamente de éstos*".

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 247/2020.

1. En sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al



rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de los incisos a, b y c de la fracción IV del artículo 3 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte.

2. Disentí de la declaración de invalidez total de los incisos a) y b) impugnados, así como de los efectos aprobados. No obstante, tratándose de la propuesta relativa a declarar la invalidez de la porción normativa "salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieran a su vez hijos", del inciso c) impugnado,¹ concordé con la decisión mayoritaria al considerar que la norma generaba inseguridad jurídica y resultaba inconstitucional por no superar un escrutinio estricto a la luz del interés superior del menor, especialmente derivado de las consideraciones adoptadas en la acción de inconstitucionalidad 22/2016, ya que desconoce la presunción de necesidad de protección, así como la especial situación de vulnerabilidad de los menores de edad, más aún, cuando el embarazo infantil y la maternidad temprana representan una pluralidad de desventajas y retos socioeconómicos que requieren protección de la seguridad social.

Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación (incisos a y b impugnados)

I. Razones de la mayoría

3. La mayoría del Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los incisos a) y b) impugnados,² al advertir un trato jurídico diferenciado entre "esposos y

¹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"IV. Beneficiarios:

"...

"c. Los hijos del servidor público, jubilado o pensionado, menores de dieciocho años, que dependan económicamente de éstos, salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieran a su vez hijos, a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito."

² "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"IV. Beneficiarios:

"a. La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionado o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar, esta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario.



concubinos" y "esposas y concubinas", ya que éstas no quedan sujetas a requisitos de edad mínima o incapacidad alguna para poder ser beneficiarias de la pensión de una persona servidora pública. Lo anterior, al ser analizado bajo un escrutinio estricto, se consideró que podría tener una finalidad constitucionalmente válida, pero, en todo caso, no resultaba una medida idónea ni necesaria.

4. Asimismo, se determinó que la medida, lejos de beneficiar a las servidoras públicas, las perjudicaba, pues se permitía que se privara a su pareja, en el carácter de beneficiario, de las prestaciones de seguridad social respectivas, al no poder cumplir con requisitos que no serían exigibles a la pareja beneficiaria de un servidor público; sin que fuera dable realizar interpretación conforme alguna.
5. En el mismo sentido, se consideró que la norma empleaba un lenguaje excluyente, que únicamente abarcaba a los matrimonios o concubinatos entre parejas heterosexuales, sin contemplar posibilidad alguna de que las parejas homosexuales pudieran tener el carácter de beneficiarias, lo cual no perseguía ninguna finalidad constitucionalmente imperiosa.

II. Razones del disenso

6. Estuve de acuerdo con la metodología final adoptada por este Tribunal Pleno, relativa a realizar un escrutinio estricto de los incisos impugnados. También, compartí la conclusión de que los mismos reproducen y refuerzan estereotipos de género, asumiendo que el hombre debe ser el sustento económico de la familia siempre que esté en posibilidad de trabajar, además de resultar excluyentes para las parejas homosexuales.
7. Sin embargo, voté en contra de declarar la invalidez de los incisos a) y b) en su integridad pues, desde mi perspectiva, bastaba con una declaración de invalidez parcial de las porciones normativas "*el servidor público, pensionado o jubilado*" y "*debiendo comprobar, esta última, que depende del servidor público, pensionado o jubilado. Si el servidor público, pensionado o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario.*"

"b. El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionada o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada."



del inciso a), así como las porciones "*la servidora pública, pensionada o jubilada*" y "*debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que dependen económicamente de la servidora pública, pensionada o jubilada*" del inciso b).

8. En consecuencia, los incisos podían leerse como: "**a.** La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien ... ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio ...; **b.** El esposo o a falta de éste, el varón con quien ... ha vivido como si lo fuera durante los dos años anteriores, o con la que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio ..."
9. Desde mi perspectiva, dicha situación bastaba para subsanar todos los vicios de invalidez en este punto, aunado a que no existía la necesidad de postergar el surtimiento de efectos de las declaraciones de invalidez, como precisará más adelante.
10. Por último, cabe señalar que tampoco concordé con la distinción que hace la sentencia entre obligaciones de contenido inmediatas y obligaciones de resultado mediatas.³ Me parece que, por una parte, la distinción relevante es entre obligaciones de medios, es decir, de debida diligencia, donde un mal resultado no necesariamente determinará la responsabilidad, sino que será derivado

³ Véase páginas 31 a 33 de la sentencia, especialmente, la referencia a la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.), de la Segunda Sala, de rubro y texto: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido y de resultado; aquéllas, de carácter inmediato, se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa lógica, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental contenido en el artículo 12 del citado Pacto, se impone al Estado Mexicano, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. De ahí que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.". (Énfasis añadido). Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo 1, noviembre de 2014, página 1192 y registro: 2007938.



de la conducta ejercida a fin de evitar o lograr el mismo;⁴ y, obligaciones de resultado, donde independientemente de la conducta desplegada, la responsabilidad es determinada únicamente por las consecuencias causadas y no así por la conducta previa a ellas, independientemente de si se tomaron las conductas razonables para evitar que pasara, pues lo único importante es el resultado final.⁵

11. Por otra parte, en materia de derechos humanos, las obligaciones estatales pueden comportar aspectos que requieran un cumplimiento inmediato (usualmente, la garantía de los derechos políticos y civiles, así como el núcleo duro de los derechos económicos, sociales y culturales) y otros que pueden quedar sujetos a un desarrollo progresivo (usualmente, formarán parte del desarrollo gradual para incrementar los derechos económicos sociales y culturales, más allá del núcleo del derecho),⁶ independientemente de si tienen una característica adicional para poder determinar la responsabilidad, es decir, si había un deber de debida diligencia o de resultado.
12. En todo caso, en ese aspecto sí concuerdo con la sentencia, el respeto a la igualdad formal entre hombres y mujeres, aplicable al caso concreto, constituye una obligación de resultado que, además, debía ser cumplida por la Legislatura Local de forma inmediata, es decir, por un lado, no resultaba relevante la intención de la Legislatura Local de eventualmente lograr la igualdad normativa, sino alcanzarla; y, por otra parte, la obligación consistía en eliminar

⁴ A manera de ejemplo, la obligación estatal de investigar violaciones a derechos humanos es una de medios, esto es, el Estado debe llevar a cabo las averiguaciones de forma seria, imparcial y efectiva, actuando con debida diligencia y hasta el máximo posible de sus recursos. No obstante, el aspecto relevante a evaluar ante un posible incumplimiento no es si se obtuvo algún resultado conclusivo o si se llegó a la "verdad", sino que el Estado haya desplegado todas las conductas razonables para intentar llegar a un resultado favorable, aun si éste no aconteció finalmente.

⁵ De forma ilustrativa, la obligación estatal de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, al requerirle a las autoridades remover las restricciones a los derechos y prever recursos para asegurar la igualdad sustantiva, tienen una condición donde lo importante es el resultado, es decir, si efectivamente fueron eliminadas las restricciones, sin que resulte relevante la conducta estatal desplegada para alcanzar el objetivo, sino lograr la meta por sí misma. La obligación de realizar modificaciones al derecho interno para cumplir con la Convención Americana comporta esta naturaleza.

⁶ Por ejemplo, los derechos a la igualdad y no discriminación, al ser esencialmente derechos civiles, son de garantía inmediata. El estado debe garantizar en todo momento su cumplimiento, sin poder pretextar una falta de recursos o de voluntad para lograrlo. No obstante, existen otros derechos que, por su naturaleza, usualmente prestacional, no siempre pueden ser garantizados únicamente con cambios legislativos o de un momento a otro, pues necesariamente requieren un desarrollo gradual que el Estado debe alcanzar en un plazo razonable, a través de una orientación concreta y deliberada para lograrlo, estableciendo metas a corto, mediano y largo plazo.



de forma inmediata la distinción, sin poder postergar una eventual e incierta igualdad de trato, sobre todo, conscientes de la necesidad de remediarlo.

Efectos

I. Razones de la mayoría

13. La mayoría de este Alto Tribunal determinó que, derivado de la invalidez total de los incisos a) y b), resultaba válido ordenar al Congreso Local legislar los supuestos normativos, subsanando los vicios de inconstitucionalidad detectados. Obligando, en cualquier caso, a que el ISSSTELEON reconociera desde la notificación el carácter de beneficiarios en condiciones de igualdad y sin distinción.
14. Por otra parte, se declaró la invalidez por extensión de los artículos 106, fracción I, y décimo quinto transitorio, al estar íntimamente relacionados con los incisos a) y b).
15. Tratándose del inciso c), se declaró la invalidez por extensión de la porción normativa "*a menos que este último evento sea resultado de la comisión de un delito*", al perder su razón de ser como excepción al requisito de que los menores de edad no tengan hijos.
16. Finalmente, se aprobó que todas las declaraciones de invalidez surtieran sus efectos a partir de los noventa días naturales siguientes al día en que se notificaran los puntos resolutivos al Congreso Local, a efecto de que dicho órgano legislativo pudiera subsanar los vicios de inconstitucionalidad detectados.

II. Razones del disenso

17. En este apartado, por un lado, voté a favor de la extensión de efectos del inciso c), así como del artículo décimo quinto transitorio. Por otro lado, me posicioné en contra de la postergación de efectos y de la declaración de invalidez total de la fracción I del artículo 106.
18. Desde mi perspectiva, la declaración de invalidez de los incisos a) y b) debió de ser parcial, lo que bastaba para eliminar tanto la diferenciación entre los requisitos para las personas beneficiarias de servidoras y servidores públicos, como la discriminación por preferencia sexual. Lo anterior, en mi opinión, evitaba dos puntos contemplados en la sentencia.



19. Por un lado, no considero adecuada la determinación de ordenar al Congreso Local que legisle para subsanar los vicios de inconstitucionalidad, sobre todo ante la inexistencia de una omisión legislativa, relativa o absoluta, derivada de una facultad de ejercicio obligatorio. Este Alto Tribunal ha señalado que, para ordenar a un Congreso legislar en cierto sentido, es necesario que exista una facultad de ejercicio obligatorio que haya sido incumplida, ya sea parcial o totalmente. En este caso, considero que simplemente estábamos frente a una regulación deficiente y discriminatoria que debía ser invalidada, y si bien, el órgano legislativo local cuenta con una competencia para legislar en la materia, ésta es de ejercicio potestativo.⁷
20. Por otra parte, tampoco concuerdo con que las normas consideradas como inválidas por ser discriminatorias hayan quedado sujetas a una interpretación conforme, aunque sea temporal, para las autoridades administrativas, sobre todo del ISSSTELEON.
21. Ambas Salas de este tribunal han sido enfáticas en señalar que cuando una norma es discriminatoria, realizar una interpretación conforme no repara el trato diferenciado, pues lo que se busca es suprimir la discriminación generada por la norma, una interpretación conforme soslaya la obligación de las autoridades de evitar cualquier tipo de discriminación, ya sea por la lectura o

⁷ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527 y registro digital: 175872.



aplicación de las normas,⁸ subsistiendo un texto normativo discriminatorio que seguirá generando un efecto inhibitorio en las personas que busquen acceder como beneficiarios a las prestaciones de seguridad social relevantes, al menos en tanto el Congreso Local emite una nueva regulación.

22. Por lo anterior, no compartí la postergación de los efectos de la declaración de invalidez a fin de que el Congreso Local subsane los vicios detectados. Considero que la declaración de invalidez parcial lograba garantizar que inmediatamente se consideraran como personas beneficiarias tanto a las mujeres como a los hombres en condiciones de igualdad, independientemente de si formaban parte de un matrimonio o concubinato homosexual o heterosexual.

23. Por último, tratándose de la declaración de invalidez por extensión de la fracción I del artículo 106, considero que bastaba eliminar la porción normativa "[e]n caso del esposo deberá justificar que dependía económicamente o de la servidora pública, pensionada o jubilada, tener sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total o permanentemente para trabajar y que no cuenta con seguridad social proporcionada por este instituto u otro organismo encargado de brindar la misma", sin necesidad de eliminar lo relativo a que la pensión por causa de muerte corresponde en primer término a la esposa o esposo superviviente, solos o en concurrencia de los hijos menores de dieciocho años, o hasta los veinticinco en ciertos casos, así como a los hijos mayores de edad incapacitados total y permanentemente para trabajar.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.) y aisladas 2a. X/2017 (10a.) y 2a. CVIII/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394 y registro digital: 2009726. Asimismo, véase la tesis 2a. X/2017 (10a.), de la Segunda Sala, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394 y registro digital: 2013789.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO 739, POR EL QUE SE ADICIONAN UN TERCER, CUARTO, QUINTO Y SEXTO PÁRRAFOS, RECORRIENDO LOS ULTERIORES, DEL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU AUSENCIA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE EN LA CONSULTA REALIZADA POR EL CONGRESO LOCAL, NO SE HAYAN TOMADO EN CUENTA LAS COSTUMBRES, TRADICIONES, LENGUA, PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS PARA LA TOMA DE DECISIONES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENA Y AFROMEXICANA SUSCEPTIBLES DE SER AFECTADAS, ORIGINA LA INVALIDEZ DE LA MEDIDA LEGISLATIVA IMPUGNADA (INVALIDEZ



DEL DECRETO 739, POR EL QUE SE ADICIONAN UN TERCER, CUARTO, QUINTO Y SEXTO PÁRRAFOS, RECORRIENDO LOS ULTERIORES, DEL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. ES DEFICIENTE LA FASE PRECONSULTIVA SI LA MEDIDA LEGISLATIVA NO SE CONFIGURÓ DE MANERA COMPLETA, YA QUE NO SE IDENTIFICARON TODOS LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A SER CONSULTADOS, ADEMÁS DE QUE LA FORMA DE OPERACIÓN DE LA CONSULTA FUE DEFINIDA UNILATERALMENTE POR EL CONGRESO DEL ESTADO, POR CONDUCTO DE SU COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA.

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO 739, POR EL QUE SE ADICIONAN UN TERCER, CUARTO, QUINTO Y SEXTO PÁRRAFOS, RECORRIENDO LOS ULTERIORES, DEL ARTÍCULO 7o., DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DIECIOCHO MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO 739, POR EL QUE SE ADICIONAN UN TERCER, CUARTO, QUINTO Y SEXTO PÁRRAFOS, RECORRIENDO LOS ULTERIORES, DEL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE JULIO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de julio de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades y normas impugnadas.** Por escrito recibido el veintinueve de octubre de dos mil veinte, mediante Buzón Judicial, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del "*Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de septiembre de 2020*", emitido y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, respectivamente.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y derechos humanos que se estiman violados.** La promovente consideró violados los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 4, 5, 6, y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en lo sucesivo Convenio 169 de la OIT); correspondientes al derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

TERCERO.—**Concepto de invalidez.** En su **concepto de invalidez único**, la promovente refiere, esencialmente, que la norma impugnada vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una



consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, aun cuando les impacta significativamente al tratar cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Refiere que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en Coahuila el seis punto nueve por ciento de la población se identifica o autorreconoce como indígena; además, aproximadamente un cero punto dos por ciento de la población de dicha entidad habla alguna lengua originaria; asimismo, la población que se autoidentifica como afromexicana es de dos mil setecientos sesenta y uno, que corresponde al cero punto cero nueve por ciento del total de su población, ubicada principalmente en el Municipio de Múzquiz.

Señala que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.

Por otra parte, plantea que, si bien el Poder Legislativo de Coahuila, en los trabajos legislativos de la reforma impugnada, consideró la relevancia de realizar los ajustes normativos correspondientes con la finalidad de que se reconociera la existencia, presencia y aportaciones de las comunidades y pueblos indígenas y personas descendientes de África que habitan en su territorio, también lo es que omitió cumplir con la obligación de consultar a los pueblos interesados, lo cual es una responsabilidad insorteable que debe llevarse a cabo en todos los casos en los que se pretenda legislar sobre cuestiones que atañan a los derechos de esas personas, conforme a los parámetros mínimos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos asuntos sobre el tema en comento.

Además, señala que, atendiendo al contenido de la norma impugnada, sí era necesaria la práctica de la consulta, toda vez que expresamente se estableció el reconocimiento de esos actores sociales como sujetos de derechos, se



incorpora la regulación de diversos derechos en lo particular y se asignan obligaciones estatales y municipales con la finalidad de garantizarlos, por lo que es susceptible de afectarles, en virtud de que se relacionan con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que se busca el reconocimiento de la multiculturalidad en la entidad federativa y la personalidad jurídica de los actores involucrados. Por tal circunstancia, debió permitirse que esos sectores intervinieran directamente en la modificación normativa, ya que les interesa directamente por ser susceptible de afectar sus intereses.

Finalmente, solicita que, en caso de que se invalide la norma impugnada, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

CUARTO.—Radicación y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante Acuerdo de tres de noviembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número de expediente **285/2020** y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por Acuerdo de cinco de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza rendir el informe correspondiente, así como enviar un ejemplar del Periódico Oficial en el que constara la publicación del Decreto impugnado y copia certificada de sus antecedentes legislativos, respectivamente; también ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal a fin de que formularan las manifestaciones correspondientes.

QUINTO.—Certificación del plazo para rendir informes. El tres de diciembre de dos mil veinte, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad transcurriría del tres de diciembre de dos mil veinte al once de enero de dos mil veintiuno y del cuatro de diciembre de dos mil veinte al doce de enero de dos mil veintiuno, respectivamente.



SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Por escrito depositado el dieciséis de diciembre de dos mil veinte en la Administración Postal "Saltillo Coahuila 25001" de Correos de México, Marcelo de Jesús Torres Cofiño, diputado presidente de la Mesa Directiva del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la LXI Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa rindió el informe que le fue requerido.

En el informe indicó que el Congreso del Estado discutió, votó y aprobó el dictamen con vista del sentir de los Ayuntamientos respecto de la reforma impugnada, para lo cual se siguieron los trámites previstos en la Constitución Política Local y ley orgánica, según se desprende de las documentales que agregó a su informe y que integran el trámite legislativo.

También señaló que, además de la obligación constitucional de realizar la armonización legislativa correspondiente, el Congreso se vio obligado a legislar en la materia derivado de un juicio para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, promovido por la comunidad indígena Kikapú,¹ contra la omisión legislativa absoluta en prever la figura del representante indígena ante el Ayuntamiento en términos de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal,² en el que el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila lo condenó a emitir la normatividad en comento y que a la fecha se encuentra cumplimentado.

Por otra parte, estimó infundados los argumentos hechos valer en el concepto de invalidez único, toda vez que en modo alguno vulneró los principios en la consulta, que integran el parámetro de regularidad de conformidad con los estándares de la materia, puesto que dentro del proceso legislativo sí se elaboró

¹ También conocidos como Kikaapoa, Kickapoo y Kikapúes, <http://atlas.inpi.gob.mx/kikapues-etnografia/>.

² "Artículo 2. ... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ... VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas."



una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos,³ que involucra los Decretos 739 de reforma constitucional y 741 correspondiente al Código Electoral Local, cumpliendo así con los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen.

Al margen de lo anterior, plantea que el Congreso tomó las medidas necesarias y protocolos correspondientes, desarrollando sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital, en la que fueron llamados y escuchados en forma virtual y presencial los grupos indígenas que refiere la accionante, lo que obra en las minutas de trabajo de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, acreditando que se cumplió con cada una de las características de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con cada uno de los requisitos mínimos que requiere dicho proceso legislativo, por lo que en modo alguno se ha vulnerado dicha normatividad en el quehacer legislativo.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Por escrito depositado el doce de enero de dos mil veintiuno en la Administración Postal "Saltillo Coahuila 25001" de Correos de México, Carlos Alberto Estrada Flores, consejero jurídico de Gobierno del Estado, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, rindió el informe que le fue requerido al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

Sobre el particular, expresó que es cierto que promulgó y ordenó la publicación de la norma impugnada; no obstante, el medio de control constitucional es infundado porque no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez respecto a la promulgación de la norma impugnada, por lo cual se sostiene su validez; máxime que es su deber sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o Decretos que expida el Congreso del Estado, de lo cual puede deducirse que no tuvo intervención en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma aludida.

³ También conocidos como tribu de negros Mascogos, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/mascogos-pueblo-de-afrodescendientes-en-el-norte-de-mexico>.



OCTAVO.—**Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza formularon los alegatos que estimaron convenientes.

NOVENO.—**Intervención de la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estos organismos no formularon manifestación alguna en el presente asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Seguido el trámite legal respectivo, por acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013⁶ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra una norma ge-

⁴ "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."

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ... II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreeserse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



neral, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ (en lo subsecuente "Ley Reglamentaria de la Materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en medio oficial correspondiente, sin perjuicio de que, si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el presente asunto, el Decreto impugnado se publicó en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el miércoles treinta de septiembre de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días aludido transcurrió del jueves primero al viernes treinta de octubre de dos mil veinte.

Consecuentemente, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad el jueves veintinueve de octubre de dos mil veinte, mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas de las entidades federativas que estime violatorias de derechos humanos; asimismo, el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia,⁸ prevé que los promoventes deben compa-

⁷ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁸ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén faculta-



recer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello; por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹ confiere a la presidente de dicho órgano, la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren los derechos humanos.

En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Aunado a que impugna en su integridad el Decreto por medio del cual se adicionan diversos párrafos al artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual estima violatorio del derecho humano de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas.

Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovido por un ente legitimado, a través de su representante y plantear violaciones a derechos humanos.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta de oficio.

En el caso, del análisis de las constancias que integran el presente asunto, se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia;

dos para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

⁹ "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."



tampoco este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización, por lo que procede realizar el estudio de fondo del asunto.

QUINTO.—**Precisión de la norma impugnada.** Como primer aspecto, resulta necesario precisar que de la lectura integral de la demanda se advierte que la promovente solicita la invalidez total del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que textualmente prevé lo siguiente:

"DECRETO 739

"**ARTÍCULO ÚNICO.** Se adiciona un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

"**Artículo 7o.** ...

"...

"El Estado reconoce a todos los pueblos indígenas que se han asentado en nuestro territorio, sin importar su origen o la época en que iniciaron su residencia, y a los tribales que descienden de poblaciones afromexicanas, a estas comunidades se les brindarán todos los apoyos necesarios para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, además de garantizarles todos los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias mexicanas. Los pueblos **Mascogo** y **Kickapoo** gozan del reconocimiento como comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Coahuila de Zaragoza para todos los efectos legales correspondientes.

"Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos, las comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para:

"**a)** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.



"**b)** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"**c)** Elegir de acuerdo con sus normas, usos y costumbres, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía del Estado.

"**d)** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"**e)** Conservar y mejorar el hábitat y sus recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

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

"**g)** Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, en los términos dispuestos en la ley, a estos representantes se les denominará regidor o regidora étnico o afroamericano.

"**h)** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o



colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes respectivas. Los indígenas tienen, en todo tiempo, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.'

"El Estado y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

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

"**b)** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en el Estado.

"**c)** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"**d)** Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso



al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"e) Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a las actividades productivas, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"f) Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación.

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

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

"i) Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, el Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.



"...

"Transitorio

"Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

SEXTO.—**Estudio de fondo.** En su concepto de invalidez único, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que debe declararse la invalidez del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, porque vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, no obstante que su contenido les impacta significativamente al tratar cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **fundado**.

Del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto demandado, no se advierte la celebración de una consulta indígena conforme a las características que se ha señalado en el parámetro de regularidad constitucional, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.



El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en diversos asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**,¹⁰ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a dichos pueblos y comunidades que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

¹⁰ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afro mexicanas se ha ido precisando caso por caso qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,¹¹ se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se trata de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,¹² promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27¹³ de la Ley para el Insti-

¹¹ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹² Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹³ "**Artículo 27.** El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

"Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los Municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, Jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del instituto.

"El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

"Si el representante titular del instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y



tuto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Luego, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**,¹⁴ decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque, previamente a su emisión y durante el procedimiento legislativo, se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**,¹⁵ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de

(ADICIONADO P.O. 29 DE MAYO DE 2014)

"Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí."

¹⁴ Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

¹⁵ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I.,



la OIT, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,¹⁶ se declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello porque las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldivar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁶ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.



Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**,¹⁷ se declaró la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.

En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad, en tanto no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**,¹⁸ se invalidaron también por consulta deficiente diversas disposiciones cuyo objetivo explí-

¹⁷ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁸ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



cito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los **principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada**, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. 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.

2. 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.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



3. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Cabe destacar que el Tribunal Pleno ha explicado que, para efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,¹⁹ en tanto que la con-

¹⁹ Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Asimismo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



sulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa es sólo aquella que perjudica 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 de la OIT.²⁰

De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,²¹ en lo que interesa, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

Este asunto constituye un importante precedente de este Tribunal Constitucional porque su resolución dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo en el sentido de que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de la norma; a partir de aquel precedente, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida,

²⁰ Lo anterior se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fallada por el Pleno en sesión celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

²¹ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Este criterio se reiteró por el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,²² 179/2020,²³ 214/2020²⁴ y 131/2020 y su acumulada 186/2020.²⁵

A efecto de continuar con la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena por parte de este Tribunal Constitucional, se considera de gran trascendencia destacar que este derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicana; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con inde-

²² Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

²³ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

²⁴ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

²⁵ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.



pendencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

Lo anterior encuentra justificación en que el derecho a la consulta no sólo es un derecho en sí mismo, sino que se instituye también como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

Este Tribunal Constitucional tiene presente que una de las razones que originan la desaparición de estos grupos ha sido la falta de reconocimiento legal, así como su falta de identificación, aunado a sus niveles de pobreza y exclusión social; en el propio Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, la Organización Internacional del Trabajo "*... observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población en los Estados donde viven y que han sufrido a menudo una erosión en sus valores, costumbres y perspectivas.*"

Así, en el artículo 43 del Convenio se estableció que los derechos reconocidos en dicho instrumento constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

De esta manera, el derecho humano a la consulta se erige en un instrumento que trasciende incluso al grado de evitar la desaparición de estos grupos; lo que de suyo demuestra la trascendencia de que se practique aun cuando se trate de un número reducido de personas indígenas y/o afroamericanas, mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.

Con base en lo anterior, la Segunda Sala determinó que el Estado Mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, puesto que, además, el ejercicio de este derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a con-



servar sus instituciones y sistemas normativos, incluso en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos; de tal manera que resulta un imperativo su regulación.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, se concluye que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas se erige como un contenido constitucional que integra un 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 legislativo.

Ahora bien, en el caso concreto, el Decreto impugnado establece diversas adiciones al artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el sentido de **reconocer a todos los pueblos indígenas y tribales que descienden de poblaciones afroamericanas que se han asentado en su territorio, particularmente a los pueblos Mascogo y Kickapoo**, a los que se les brindarán apoyos para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, además de garantizarles los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias.

Asimismo, reconoce y garantiza su derecho a la libre determinación y autonomía, para decidir sus formas internas de convivencia y organización; aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos; elección de autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de Gobierno interno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat, recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras; acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra; elegir representantes ante los Ayuntamientos; y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, con el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

También establece la obligación del Estado y los Municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, estableciendo las instituciones y determinando las políticas ne-



cesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, que serán diseñadas y operadas conjuntamente.

Se prevé la obligación de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual deben impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación especialmente para la población infantil; mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades; apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas; establecer políticas sociales para proteger a los integrantes de los pueblos indígenas tanto en el territorio estatal como en el extranjero; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas; consultar a los pueblos indígenas en elaboración de los planes estatales y municipales de desarrollo; y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Finalmente, señala que, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones precisadas, el Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia. Dicho Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

De lo anterior, se advierte que la reforma impugnada regula diversos aspectos relativos con el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en Coahuila de Zaragoza, particularmente de los pueblos Mascopo y Kickapoo.

Cabe destacar que dicha reforma a la Constitución Local es de gran relevancia para la entidad federativa y, especialmente, para los pueblos y comuni-



dades indígenas y afromexicanas asentados en ese territorio, puesto que, previamente a la reforma, ese ordenamiento no contemplaba expresamente su reconocimiento ni la garantía de sus derechos.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7o. de su Constitución Local, toda vez que en su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectarlos directamente, en tanto se centra a reconocerlos y garantizar sus derechos.²⁶

Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la Constitución Local actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la referida consulta previa, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que el Decreto combatido establece derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas y sus garantías, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar las decisiones legislativas respectivas.

Ahora, derivado de que en el asunto que se estudia el Poder Legislativo del Estado de Coahuila refirió que sí practicó la consulta, resulta necesario destacar información sustentada en datos, en relación con los grupos y comunidades indígenas y/o afromexicanos en la entidad federativa.

En principio, del Atlas de los Pueblos Indígenas de México, emitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,²⁷ se advierte que en el año dos mil quince, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, se registró la población indígena por pueblo, que se indica en la tabla que sigue:

²⁶ Como elemento de excepción, el artículo 154, fracción VI, de la Constitución Local, prevé lo siguiente: "*Quienes sean miembros de los pueblos o comunidades indígenas tienen derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*"

²⁷ Esta información es consultable en la liga: <http://atlas.inpi.gob.mx/coahuila-2/>



Pueblo indígena	Total
Amuzgo	65
Awakateco	6
Chinanteco	403
Chontal (insuficientemente especificado)	24
Ch'ol	151
Cora	21
Huasteco	304
Huichol	110
Kickapoo	229
Maya	507
Mazahua	918
Mazateco	91
Mixe	253
Mixteco	208
No especificado	2849
Náhuatl	3034
Otomí	406
Pame	30
Popoluca (insuficientemente especificado)	317
Q'anjob'al	20
Tarahumara	596
Tarasco	121
Tepehuano del sur	5
Tlahuica	24
Tojolabal	39



Totonaco	1281
Triqui	22
Tzeltal	102
Tsotsil	72
Yaqui	16
Zapoteco	965
Zoque	160
	13349

En datos más recientes, del Censo de Población y Vivienda 2020, que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del dos al veintisiete de marzo de ese año, se advierte que el Estado de Coahuila de Zaragoza tiene una población total de 3´146,771 (tres millones ciento cuarenta y seis mil setecientos setenta y uno) habitantes.

De esta cifra, se reportó una población en hogares indígenas once mil quinientos dieciséis personas (0.4% de la población total), de las cuales seis mil sesenta y ocho son hombres y cinco mil cuatrocientos cuarenta y ocho mujeres, identificando como tal, a toda la población en viviendas donde la jefa o jefe, cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos declararon hablar alguna lengua indígena. Además, se reportó que cinco mil quinientas veintisiete personas hablan una lengua indígena, de las cuales cuarenta no hablan español.

Asimismo, se reflejó que un total de cuarenta y cinco mil novecientos setenta y seis personas se autorreconoce como "afromexicanos o afrodescendientes" (representa el 1.5% de la población total), y sólo el 0.5% habla alguna lengua indígena.²⁸

Por su parte, en el Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Indígenas en el Estado de Coahuila de Zaragoza 2013, elaborado por el Gobierno del Estado,

²⁸ Esta información es consultable en la liga:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_coah.pdf



a través de la Secretaría de Mujeres,²⁹ se señaló que en esa entidad federativa no existían grupos étnicos originarios, sino que los establecidos eran considerados extranjeros, como los menonitas, que habitaban en la comunidad La Gaviota del Municipio de Escobedo, los indios Kikapú, en Múzquiz, y los Negros Mascogos del mismo Municipio.

En el mismo sentido, en el documento se precisó la existencia de otros grupos étnicos de México que emigran al Estado de Coahuila por temporadas para vender sus mercancías, como es el caso de las doscientas cincuenta y tres familias Mazahuas que se asentaron en los alrededores de la Ciudad de Torreón.

Señala también que la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro", con Sede en Saltillo y Torreón, atrae a jóvenes indígenas de diferentes etnias del sur para cursar algunas carreras profesionales, por lo que permanecen grandes temporadas en el Estado y, al término de sus estudios, se reintegran, ya profesionistas, a sus pueblos.

En el caso particular de los indios Kikapú y los Negros Mascogos, el documento precisa que están asentados en la Colonia El Nacimiento de Melchor Múzquiz desde hace más de ciento sesenta años, por lo que el Estado de Coahuila se identifica por albergar en su territorio a estas dos comunidades indígenas.

Refiere que la colonia El Nacimiento es un asentamiento que data del año de mil novecientos ochenta y dos, fecha en que les fue entregada en posesión a ambas tribus, la cantidad de siete mil veintidós hectáreas, para ser distribuidas en partes iguales.

En cuanto a la población, señala que existían ciento treinta habitantes Kikapú en El Nacimiento; sin embargo, la mayoría radicaba la mayor parte del tiempo en la reservación llamada Kickapoo Village, debido a que trabajan en el casino Lucky Eagle y en diversas empresas, muchas de las cuales son propiedad de la tribu en Estados Unidos, dicho asentamiento sólo funge como centro ceremo-

²⁹ Esta información se obtuvo de la página:

http://www.coahuilatrasmis.gob.mx/otrainfonew/documentos_otrainfo/Diagnostico_Mujeres_Indigenas_de_Coahuila.pdf



nial y como un lugar para descansar los fines de semana y vacaciones. Por ello, señala que la constante movilidad de los Kikapú complicaba integrar un censo de población.

Por cuanto hace a la población de Mascogos, de acuerdo con el Censo Nacional de Población 2010 del INEGI, era de un total de doscientas cincuenta y tres personas.

En relación con este grupo, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma impugnada, en cuanto al reconocimiento de pueblos indígenas en Coahuila de Zaragoza, se desprende que tanto la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en el año dos mil diez, derivado de una petición, determinó que los Mascogos son una comunidad afromestiza cuyo asentamiento se encuentra en el Municipio de Múzquiz, Coahuila, en particular en la localidad de El Nacimiento, cuyo movimiento a México se dio a mediados del siglo XIX, huyendo de la esclavitud que se practicaba en las zonas sureños de Estados Unidos, que tuvo un proceso de integración con las culturas locales, principalmente con los indios seminoles que habitaban la región del Estado de Florida y que su asentamiento definitivo en el territorio mexicano y el otorgamiento de sus tierras se dio en el año de mil ochocientos sesenta y ocho; por tales circunstancias, para efectos constitucionales, no podían ser considerados como un pueblo indígena en el contexto nacional.

Por su parte, el Instituto Nacional de Lenguas de los Pueblos Indígenas determinó que los Mascogos no eran considerados como parte de las lenguas indígenas nacionales, ya que no procedían de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes arraigados en el territorio nacional.

En ese sentido, la información que se ha señalado da cuenta de que, al menos en el año dos mil quince, en el Estado de Coahuila de Zaragoza se encontraron treinta y dos pueblos indígenas, con una población de trece mil trescientas cuarenta y nueve personas; y, al dos mil veinte, el Censo de Población y Vivienda practicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó como resultado una población en hogares indígenas de once mil quinientos dieciséis personas, esto es, el 0.4% de la población total de la entidad; así-



mismo, obtuvo que cuarenta y cinco mil novecientos setenta y seis personas se autorreconocieron como "afromexicanos o afrodescendientes".

Una vez precisados los datos anteriores, corresponde traer a cuenta el proceso legislativo que dio lugar al Decreto 739 impugnado en la acción de inconstitucionalidad, en el que se realizó lo siguiente:

1. El ocho de noviembre de dos mil dieciocho, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo y se recorre el que ocupa esa posición a la siguiente, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila, en relación con el reconocimiento de pueblos indígenas en Coahuila de Zaragoza, la cual se turnó a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

En su exposición de motivos se planteó la necesidad de reconocer y garantizar en la Constitución Local los derechos de los Mascogcos como pueblo indígena, pues si bien el entonces Instituto Nacional de Lenguas Indígenas reconoció su existencia y asentamiento humano, no los consideró como tribu indígena.

2. El veintitrés de abril de dos mil veinte, los diputados Zulmma Verenice Guerrero Cázares y Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en relación con el reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas de Coahuila, la cual se turnó a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso de esa entidad federativa.

En la exposición de motivos, esencialmente, plantearon que en el orden jurídico del Estado de Coahuila existían omisiones normativas en cuanto al reconocimiento y garantía de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitaban en la entidad federativa, pretendiendo marcar una pauta para la adecuación de la legislación local a los más altos estándares internacionales e interamericanos a través de una reforma a la Constitución Local y reconocer expresamente su existencia, corrigiendo las distinciones que se han ignorado entre estos pueblos, tanto en la legislación nacional como en las medidas administrativas locales.



3. En sesión celebraba el veintitrés de septiembre de dos mil veinte, el Pleno del Congreso aprobó las iniciativas precisadas en párrafos anteriores.

4. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso de Coahuila de Zaragoza aprobaron el proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

5. En sesión celebrada el treinta de septiembre de dos mil veinte, el Pleno del Congreso aprobó, en lo general, por unanimidad de veintidós votos, sin mayor discusión, el proyecto de Decreto contenido en el dictamen en comento, por lo que se procedió a la formulación del Decreto correspondiente, así como su envío al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia.

6. El treinta de septiembre de dos mil veinte, en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, se publicó el Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo que dio lugar al Decreto ahora impugnado no se introdujo la consulta exigida; sin embargo, como se adelantó, al rendir el informe en la acción de inconstitucionalidad, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila además de señalar que en la reforma impugnada se siguieron todos los tramites previstos en su orden jurídico, refirió que sí se elaboró una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos, que cumplió con los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen, puesto que tomó las medidas necesarias y protocolos correspondientes, desarrolló sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital, en la que fueron llamados y escuchados en forma virtual y presencial los grupos indígenas en comento, lo que, manifestó, obra en las minutas de trabajo de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, acreditando con ello que se cumplió con cada una de las características de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con cada uno de los requisitos mínimos que requiere dicho proceso legislativo.



El Poder Legislativo agregó que, además de la obligación constitucional de realizar la armonización legislativa correspondiente, se vio obligado a legislar en la materia derivado de un juicio para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, promovido por la comunidad indígena Kikapú contra la omisión legislativa absoluta en prever la figura del representante indígena ante el Ayuntamiento en términos de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, en el que el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila lo condenó a emitir la normatividad en comento y que a la fecha se encuentra cumplimentado.

Ahora bien, como lo refiere el Congreso del Estado de Coahuila, este Tribunal Constitucional advierte que, efectivamente, la reforma que ahora se impugna se emitió en cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la entidad en el recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana 41/2019, en el que determinó la existencia de una omisión legislativa en materia electoral por parte del Congreso de la entidad, al no haber incorporado a la Constitución Local y demás ordenamientos el derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas, consagrado en el artículo 2o., apartado A, fracción, VII, de la Constitución Federal. En la propia sentencia electoral se estableció la obligación de practicar la consulta previa que refiere el órgano legislativo.

De la sentencia dictada en el recurso de queja se advierte que Javier Garza Anico, Zulema Garza Salazar, Ernesto Hernández Salazar y Lorena Sukue Elizondo, quienes manifestaron pertenecer a la tribu Kickapoo, originalmente presentaron demanda de juicio ciudadano contra el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza por omisiones legislativas consistentes en la falta de adecuación en la Constitución Estatal y leyes secundarias conforme con lo establecido por el artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal; sin embargo, se reencauzó la demanda como recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana 41/2019 por constituir la materia de la litis una omisión legislativa.

Al fallar el recurso, el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza determinó que se acreditó la existencia de la omisión legislativa impugnada, por lo que en los efectos del fallo precisó que, al haberse acreditado la omisión denunciada por los pro-



moventes, lo procedente era requerir al Congreso del Estado de Coahuila para que, en ejercicio de su potestad legislativa y previa consulta, adecuara la Constitución Estatal y expidiera los ordenamientos que estimara necesarios, acordes con el contenido del artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, por lo que respecta al reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado.

Para ello, precisó que debía realizar la adecuación normativa pertinente a la brevedad posible, antes de que culminara el periodo constitucional de labores de la Legislatura y teniendo en cuenta los parámetros constitucionales, convencionales y jurisprudenciales tanto del Sistema Interamericano como de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior, así como el protocolo para las comunidades indígenas asentadas oficialmente en el Estado; y respetando el ejercicio de la función legislativa constitucionalmente conferida al Congreso del Estado de Coahuila, realizara la adecuación normativa, considerando los temas siguientes:

1. El procedimiento de elección de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento donde residan los grupos.

2. El derecho a participar en las sesiones de Cabildo, así como las reglas para que dichos representantes fueran convocados e interactuaran efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente. En su caso, debía determinar, en ejercicio de su potestad legislativa, si había lugar o no a reconocer el derecho de voto de dichos representantes indígenas en las sesiones de cabildo ante el Ayuntamiento, así como su alcance.

3. Las garantías para que los representantes indígenas no fueran removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades más que en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representaban.

4. La garantía de que los representantes indígenas ante el Ayuntamiento contarán con los recursos económicos y materiales mínimos necesarios para el ejercicio de su función, para lo que debía vincular al Ayuntamiento respectivo para que contemplara la partida presupuestal para tales efectos.



Además, el Tribunal Electoral precisó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal y los artículos 5o., 18, 19, 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, que consagran el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, el Congreso del Estado de Coahuila debía realizar un ejercicio de esa naturaleza con las comunidades y pueblos indígenas existentes en el Estado con el objeto de que expusieran sus puntos de vista sobre cómo debía regularse el procedimiento para la elección de su representación ante el Ayuntamiento en donde residiera oficialmente la comunidad o pueblo indígena del Estado; la participación que debían de tener una vez electos y determinarse los recursos económicos y materiales mínimos necesarios para el ejercicio digno de dicha representación.³⁰

Posteriormente, se promovió incidente de inejecución de sentencia 01/2020, al considerar que la autoridad responsable incumplió la sentencia dictada en el recurso de queja. El Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en resolución dictada el veintidós de junio de dos mil veinte, lo declaró parcialmente fundado.

En el fallo, el Pleno de la Sala Electoral del Estado advirtió que, si bien aún no había concluido el plazo para dar cumplimiento, ya habían pasado doscientos noventa días naturales a partir de la notificación de la sentencia sin que, al menos, hubiera realizado la consulta previa a la comunidad Kickapoo. En ese sentido, toda vez que se trataba de una reforma a la Constitución Estatal, lo que implicaba un proceso de mayor complejidad al exigir la aprobación de la mayoría absoluta de los Ayuntamientos del Estado, precisó que el Congreso debía mandar a cada Ayuntamiento una copia del expediente, señalándoles que, dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de que recibieran la documentación correspondiente, emitieran su voto; después podría proceder a la formulación y presentación del dictamen.

Finalmente, estableció como medidas instrumentales a observarse por el Congreso de Estado para garantizar el cumplimiento de la resolución, realizar la

³⁰ Sentencia consultable en:

https://www.tecz.org.mx/v2/estrados2/visor_sentencias5.php?opcion=1#



consulta a la comunidad Kickapoo, que le permitiera adecuar el marco constitucional y legal al contenido del artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal. Para ello, debía coordinarse de manera inmediata, a partir de la notificación de la resolución, con las autoridades de dicha comunidad, a fin de implementar las acciones y medidas que se estimaran pertinentes para llevar a cabo la consulta de manera adecuada, informada y de buena fe. Hecho lo anterior, informara al tribunal su cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ocurriera.

Al respeto precisó que, debido a la pandemia por coronavirus, el Congreso debía implementar las acciones y medidas de prevención y mitigación que estimara pertinentes para llevar a cabo la consulta de manera adecuada, informada y de buena fe, posibilitando el uso de medios tecnológicos o digitales para llevar a cabo la consulta, para lo cual se debía asegurar que la comunidad indígena contara con los medios de comunicación idóneos y adecuados para establecer una comunicación directa, a fin de garantizar en todo momento el respeto al derecho a la participación real y efectiva de la tribu Kickapoo.

Una vez efectuada la consulta, el Congreso Local debía dar inicio al procedimiento legislativo respectivo, tanto a la reforma constitucional como a la legislación secundaria de la entidad, debiendo informar quincenalmente al tribunal sobre el avance del proceso legislativo implementado. Finalmente, ante la pandemia, precisó que las Comisiones podrían sesionar, de manera excepcional, en forma virtual o en línea y en tiempo real a través de medios electrónicos, por causas especiales, de caso fortuito o fuerza mayor.³¹

En cumplimiento a lo anterior, el diez de julio de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conducto de su representante, rindió informe relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria e incidente de inejecución en los autos de recurso de queja en materia electoral y participación ciudadana 41/2019 del índice del Tribunal Electoral de esa entidad federativa, al que anexaron lo siguiente.

³¹ Sentencia consultable en:

https://www.tecz.org.mx/v2/estrados2/visor_sentencias5.php?opcion=1#



1. Acta de la reunión celebrada el día ocho de julio de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en la que se aprobó por unanimidad el sentido del Acuerdo relativo a la notificación de la sentencia interlocutoria derivada del expediente 41/2019 pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. Acuerdo relativo a la notificación de la sentencia interlocutoria derivada del expediente 41/2019 pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que se determinó lo siguiente:

"PRIMERO.—Hágase del conocimiento de la comunidad Kickapoo que esta Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, está en la mejor disposición establecer un diálogo con ellos, a efecto de escuchar su opinión con respecto a las modificaciones al marco constitucional y legal, para adecuarlo al contenido del artículo, 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal. A fin de que dicho mecanismo sea idóneo para garantizar su derecho a la consulta, y al mismo tiempo su derecho a la salud, en esta situación de contingencia sanitaria, emita se comunicación dirigida a las autoridades de la comunidad Kickapoo, con el objeto de que informen a esta comisión legislativa sobre la posibilidad de llevar dichas audiencias de manera presencial o virtual, para entonces estar en posibilidades de fijar fecha y hora respectiva.

"SEGUNDO.—Remítase copia de este acuerdo a las autoridades de la comunidad Kickapoo y al Tribunal Electoral de Justicia del Estado." (sic)

3. Oficio de nueve de julio de dos mil veinte, dirigido a Javier Garza Anico, Zulema Garza Salazar, Ernesto Hernández Salazar y Lorena Sukue Elizondo en su calidad de autoridades de la comunidad Kickapoo, a efecto de hacerles saber que los integrantes del Congreso del Estado se encontraban en la mejor disposición de establecer un diálogo con ellos para escuchar su opinión, con respecto a las modificaciones al marco constitucional y legal, para adecuarlo al contenido del artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal; asimismo, a fin de que el mecanismo para tal efecto fuera idóneo para garantizar su derecho a la consulta y, al mismo tiempo, su derecho a la salud en la situación de contingencia; se les solicitó informarles sobre la posibilidad de realizar dichas



audiencias en forma virtual o presencial, de manera que, una vez definido, pudieran fijar la fecha y hora respectivas.

El treinta y uno de julio de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **segundo informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria en el sentido de que a esa fecha no había recibido respuesta formal alguna por parte de las autoridades de la comunidad indígena y/o de quien las representara en cuanto a establecer un diálogo con ellos en relación con la materia de la consulta.

El catorce de agosto de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **tercer informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria, al que anexó el acta de la reunión celebrada el trece de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en la que se hizo constar lo siguiente:

"No habiendo más intervenciones por parte de los integrantes de esta Comisión, se pasó a tratar los asuntos generales, tomando la palabra del Dip. Jaime Bueno Zertuche, coordinador de la Comisión tomó a fin de expresar lo siguiente:

"Al respecto, quiero comentarles que no hemos recibido respuesta alguna, por la premura e importancia del tema me gustaría someter a consideración de ustedes la propuesta de girar a las autoridades de esta comunidad, invitación a una reunión virtual de esta comisión, para escucharlos, la cual podría celebrarse la próxima semana. Asimismo, dada la materia de la reforma me gustaría que invitáramos también a la comunidad de Negros Mascogos.'

"Acto seguido, el mismo coordinador propuso que dicha reunión se llevara a cabo el próximo jueves 20 de agosto a las 11: 50 hrs., propuesta que fue sometida a votación de los presentes, siendo aprobada por unanimidad." (sic)

El quince de septiembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **cuarto informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria, al que anexó el acta de la reunión celebrada el día veinte de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en la que se hizo constar lo siguiente:



"Enseguida, se pasó a tratar los asuntos registrados en el orden del día, resolviéndose lo siguiente:

"Reunión para llevar a cabo un ejercicio de Parlamento abierto con representantes de la comunidad Kickapoo y la Comunidad de Negros Mascogos, para conocer su opinión sobre las modificaciones al marco constitucional y legal del Estado, para adecuarlo al contenido del artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, disposición que señala entre los derechos de las comunidades indígenas el de: «elegir, entre los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables».

"Acto seguido, el Dip. Jaime Bueno Zertuche, Coordinador de la Comisión, hace uso de la palabra a fin de dar la más cordial bienvenida a la reunión de Comisión al C. Juan Garza, presidente del Concilio Tradicional de la tribu Kickapoo, al Lic. Julio Jiménez, y al Lic. Jesús Múzquiz, representantes de la comunidad Kickapoo y a Dulce Herrera, representante de la comunidad de Negros Mascogos, a nombre de todos los integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, expresándoles un enorme agradecimiento por acompañarnos.

"Asimismo, el coordinador les manifestó el formato de las audiencias el cual consistió en una intervención máxima de 15 minutos de cada comunidad y una sesión de preguntas y respuestas de 10 minutos.

"Iniciaron su intervención los representantes de la comunidad Kickapoo, así como la representante de la comunidad Negros Mascogos, quienes manifestaron sus propuestas e inquietudes sobre las bases mínimas que consideran que debe contener la legislación local a efecto de que se garanticen los derechos humanos de las comunidades indígenas y afromexicanas.

"Además, los integrantes de la Comisión les cuestionaron ¿Qué otros derechos humanos, además del derecho a la representación política deben estar expresamente reconocidos en nuestra Constitución? ¿Bajo qué mecanismo plantean garantizar la representación política en los Ayuntamientos? y si ¿Hay alguna legislación local que ellas consideran pudiera tomarse como referencia?



"Preguntas que fueron respondidas en lo sucesivo por los representantes de las comunidades, y finalmente el coordinador les manifestó que para los integrantes de la Comisión resulta sumamente importante y valioso el escucharlos como para estar entonces en posibilidad de realizar las reformas necesarias, garantizando el respeto a sus derechos humanos.

"Finalmente, al no haber más intervenciones, agradeció la presencia de los ciudadanos, a quienes les hizo saber que sus comentarios serán de mucha ayuda en el proceso legislativo que con respecto a este tema se lleva a cabo, informándoles que les mantendrán y formados de los trámites legislativos correspondientes.

"No habiendo más intervenciones por parte de los integrantes de esta Comisión para tratar asuntos generales y al no haber más asuntos a tratar, siendo las 16:14 horas, se dio por concluida esta reunión." (sic)

El diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **quinto informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria e incidente de inejecución en el sentido de informar que la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia celebró una reunión de trabajo el catorce de septiembre de dos mil veinte, en la que se hizo constar lo siguiente:

"Se pasó a tratar asuntos generales y en uso de la voz el diputado Jaime Bueno propuso que en días próximos se esté circulando a los integrantes de la Comisión comando representantes de los comunidades Kickapoos y Negros Mascogos un proyecto de dictamen, en el que se resuelvan las iniciativas pendientes relativas al tema de derechos indígenas, en el cual además se tomen en consideración las propuestas planteadas por dichas comunidades mediante los ejercicios de parlamento abierto que han venido realizando.

"Lo anterior con la finalidad de estar en posibilidades de aprobar dicho dictamen en una siguiente reunión de comisión, y dar así cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado.

"No habiendo más intervenciones por parte de los integrantes de esta Comisión y al no haber más asuntos a tratar, siendo las 16: 59 horas, se dio por concluida esta reunión." (sic)



Finalmente, el dos de octubre de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **sexto informe** relativo al cumplimiento total de la ejecutoria e incidente de inejecución, en el que informó:

1. Con fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia celebró una reunión de trabajo, en la que en el orden del día propuesto para su desarrollo, analizó, discutió, votó y aprobó un dictamen relativo a dos iniciativas, la primera de ellas: Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se adiciona un tercer párrafo y se recorre el que ocupa esa posición a la siguiente, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por la diputada Gabriela Zapopan Garza Galván, del grupo parlamentario "Del Partido Acción Nacional", conjuntamente con los demás diputados que la suscriben, y la segunda: Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona al actual título primero denominado "Del Estado y sus habitantes" un capítulo quinto denominado "Personas, comunidades y pueblos indígenas y tribales", que contiene los artículos 25 Bis, 25 Ter, 25 Quater y 25 Quinquies, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por la diputada Zulmma Verence Guerrero Cázares, conjuntamente con el diputado Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor, del grupo parlamentario "Brígido Ramiro Moreno Hernández" del Partido Unidad Democrática de Coahuila.

2. Con fecha veintitrés de septiembre de dos mil veinte, en el numeral 9-A en el orden del día de la Cuarta Sesión del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Pleno del Congreso discutió, voto y aprobó el dictamen de reforma constitucional señalado en el numeral anterior y ordenó su publicación, así como su envío a los Ayuntamientos del Estado para que resolvieran sobre su aprobación, según lo dispuesto en los artículos 196 y 197 de la Constitución Local.

3. El treinta de septiembre de dos mil veinte, previa aprobación el día anterior por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en el numeral 9-A en el orden del día de la Quinta Sesión del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima



Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Pleno del Congreso discutió, voto y aprobó el dictamen con vista del sentir de los Ayuntamientos respecto de la reforma constitucional en comento. Derivado de dicho proceso legislativo, el Congreso emitió el Decreto 739, que se envió al Poder Ejecutivo para efectos de su promulgación.

4. El treinta de septiembre de dos mil veinte, previa aprobación el día anterior por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en el numeral 9-C en el orden del día de la Quinta Sesión del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Pleno del Congreso discutió, voto y aprobó el Dictamen de la Sexagésima Primera Legislatura, relativo a diversas iniciativas que reforman el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, suscrita por integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura. Derivado de dicho proceso legislativo, ese Congreso emitió el Decreto 741, que se envió al Ejecutivo para efectos de su promulgación.

5. Derivado de los procesos legislativos que dieron origen a los Decretos 739 y 741, el Congreso del Estado emitió las reformas constitucionales locales y leyes secundarias en materia electoral para efectos de prever la figura del representante indígena ante el Ayuntamiento, en términos de lo previsto en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal.

Por lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno, después de pronunciarse sobre las fases que deben desarrollarse en el procedimiento de consulta, revisar los argumentos de las autoridades emisora y promulgadora del Decreto impugnado y examinar detalladamente el alegado procedimiento de consulta, llega a la conclusión de que **la consulta realizada no puede considerarse válida.**

Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizó el Congreso del Estado a fin de convocar y escuchar a los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Masco-



gos, en una reunión que duró una hora con catorce minutos; aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos, implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

De lo reseñado en párrafos anteriores se advierte que la realización de la consulta en comento derivó de las acciones a tomar por el Congreso del Estado para dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza en los autos del recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana 41/2019, así como la diversa interlocutoria de veintidós de junio de dos mil veinte, dictada en el incidente de inejecución de sentencia derivada de dicho juicio.

No obstante, lo anterior, como se adelantó, la consulta no puede considerarse válida, en primer lugar, porque se limitó a las comunidades indígena Kickapú y afroamericana Mascogos, pese a que, conforme a la información que se trajo a cuenta con antelación, en el Estado de Coahuila de Zaragoza existen grupos distintos a los referidos.

Es cierto que la consulta se realizó en cumplimiento a la sentencia dictada por el órgano electoral local, en la que se obligó a realizarla únicamente con la comunidad Kickapú; sin embargo, conforme al parámetro de constitucionalidad en materia de consulta indígena que ha precisado este Tribunal Constitucional, el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a todos los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7o. de su Constitución Local, no solamente a la referida comunidad y a la de los Mascogos, toda vez que su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectar a todos directamente, en tanto se centra a reconocerlos y garantizar sus derechos.

Consecuentemente, ese solo hecho, en principio, sería suficiente para declarar la invalidez del Decreto impugnado, dado el carácter limitado de la consulta practicada por el Congreso del Estado de Coahuila; sin embargo, a efecto de evitar un posible incumplimiento del parámetro fijado por este Tribunal Constitucional en materia de consulta indígena, a continuación, se procede a analizar si la consulta realizada, cumple con dicho parámetro.



• **Consulta previa.** En el caso, las constancias de autos permiten advertir que la consulta realizada por el Congreso del Estado no figura de manera formal en el procedimiento legislativo de creación de la reforma impugnada, tan es así que las dos iniciativas ya mencionadas no hicieron alusión alguna al cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado, ni particularmente a la figura del representante indígena y afroamericano en los Ayuntamientos, sino que las exposiciones de motivos se sostuvieron en la necesidad de reconocer y garantizar los derechos de la comunidad indígena Kickapú y afroamericana Mas-cogos, a fin de cumplir con los estándares previstos por la Constitución Federal y los tratados internacionales; sin que de las demás etapas se advierta que tuvieran injerencia los aspectos en comento.

Así, en las fases del procedimiento legislativo no se introdujo la consulta exigida constitucionalmente, pues sólo consistió en la presentación de las iniciativas, su turno a la Comisión Legislativa correspondiente, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.

Si bien este Tribunal Pleno ha definido como suficiente por sí mismo para declarar la invalidez de una norma el hecho que en el procedimiento legislativo su creación no se hubiere realizado una consulta cuando exista obligación de ello, también lo es que en el caso resultaría desacertado desconocer la labor de consulta realizada por el Congreso del Estado, por el hecho de no obrar formalmente en los trabajos legislativos, toda vez que si ésta cumple con los estándares mínimos del parámetro de regularidad constitucional y se vincula con la materia del trabajo legislativo, debe ser considerada válida.

Además, es importante precisar que este Alto Tribunal ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas. Por ello, debe preverse una etapa adicional en el proceso legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del proceso. Es decir, de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un Decreto previamente a ser enviado para su publicación al Poder Ejecutivo, pues ello prácticamente anularía la posibilidad de incidir en su contenido.



En ese sentido, se estima que en el caso **si se realizó una consulta previa**, puesto que, con anterioridad a la aprobación del dictamen de reformas impugnado, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, realizó diversos actos tendentes a consultar a las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, quienes fueron escuchados y cuestionados en una reunión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte.

- **Libre.** Este Tribunal Pleno considera que la consulta satisface este requisito, toda vez que de los autos no obra constancia alguna que demuestre o permita apreciar que existió coerción, intimidación, manipulación o cualquier otro acto tendiente a forzar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos del Estado de Coahuila de Zaragoza para intervenir en la consulta aludida.

- **Informada.** Se considera que la consulta analizada no cumple con este requisito porque la comunidad indígena Kickapú tuvo conocimiento de que la consulta se refería únicamente a la figura del representante indígena en los Ayuntamientos que, si bien forma parte de la reforma impugnada, la materia de ésta fue más amplia, en tanto integró el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y la garantía de diversos derechos, sin tener más información al respecto. Además, la comunidad afromexicana Mascogos intervino por conducto de su representante hasta la reunión celebrada el día veinte de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, sin que se advierta que previamente tuvo información en relación con la materia de la reforma impugnada.

- **Culturalmente adecuada.** Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta sea acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.

La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello, la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especifi-



ciudades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas.

En el caso, se estima que la consulta realizada por el Congreso del Estado **no fue culturalmente adecuada**, porque de forma alguna se tomó en cuenta la intervención de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y lengua, procedimientos y métodos para la toma de decisiones, sino que únicamente a la comunidad Kickapú se le notificó mediante oficio en idioma español, la intención de escucharlos en torno a la reforma de la Constitución Local relativa a la figura de representante indígena en los Ayuntamientos; tampoco se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos internos que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural, a fin de respetar la cosmovisión indígena y afromexicana y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central. Situación que de igual forma se presentó con los Mascogos, salvo la notificación de comparecencia, que no se demostró.

• **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se estima que **no se cumplió con este requisito**, toda vez que las omisiones y deficiencias expuestas con anterioridad impiden que pueda considerarse, sin lugar a duda, la buena fe de las acciones realizadas en la consulta, máxime que dentro de sus objetivos no se advierte la finalidad de establecer acuerdos, pues únicamente se escuchó a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En todo caso, el hecho de que sólo se diera participación a las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos configura la deficiencia de todos los elementos expuestos anteriormente, puesto que no se incluyó a la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y/o tribales asentados en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por otra parte, como se ha destacado, este Tribunal Pleno considera que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo,



determinadas características y fases. Estas últimas se definen de la manera siguiente.

Fase preconsultiva. En un inicio se ordenó notificar a los representantes de la comunidad indígena Kickapú la disposición del Congreso del Estado para establecer un diálogo y escuchar sus opiniones para reformar la Constitución Local y leyes respectivas en relación con su derecho para elegir representantes ante los Ayuntamientos, previsto por el artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal; no obstante, la reforma impugnada se integró con temas relacionados con el reconocimiento y garantía de diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, adicionales al aludido. En ese sentido, la identificación de la medida legislativa fue deficiente al no contemplar todos y cada uno de los elementos que incluyó la reforma planteada.

Además, no se advierte la debida identificación de los pueblos y comunidades indígenas que serían consultados, porque en la notificación sólo se hizo referencia a las personas de quienes el Congreso tenía conocimiento eran los representantes de la comunidad indígena Kickapú, sin incluir desde ese momento a los afromexicanos Mascogos.

Cabe destacar que la importancia de esta fase radica, principalmente, en que el Congreso del Estado debió ejercer las acciones más eficientes y necesarias para identificar a los pueblos y comunidades indígenas y/o tribales que actualmente se encuentran asentados en ese territorio, al ser éstos los destinatarios de la reforma impugnada; lo cual no se llevó a cabo, debido a que inicialmente la medida legislativa se dirigió a la comunidad Kickapú y, después, se planteó incluir en la reforma a los Mascogos, todo ello sin siquiera allegarse de elementos que permitieran la identificación e inclusión en la consulta de los demás grupos, comunidades y/o tribus radicados en ese Estado.

Este Tribunal Constitucional tampoco considera satisfecho el parámetro relativo a definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de dichos grupos las formas de llevar a cabo la consulta, su intervención y formalización de acuerdos, toda vez que, unilateralmente, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia solicitó a los representantes de



la comunidad Kickapú que le informaran sobre la posibilidad de realizar audiencias en forma virtual o presencial a fin de fijar la fecha y hora respectivas para su celebración; no obstante, ello no se realizó así, en tanto que la aludida Comisión se encargó de señalar la fecha y hora respectiva; del mismo modo, en la reunión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte, el diputado coordinador de la Comisión manifestó que el formato de las audiencias consistiría en una intervención máxima de quince minutos de cada comunidad y una sesión de preguntas y respuestas de diez minutos. Lo anterior, sin la intervención de los afromexicanos Mascogos.

Por tales circunstancias, este Tribunal Pleno advierte deficiencias en lo relativo a la fase preconsultiva, toda vez que la medida legislativa no se configuró de manera completa, ya que no se identificaron todos los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, además de que la forma de operación de la consulta fue definida unilateralmente por el Congreso del Estado, por conducto de su Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

Fase informativa. En la consulta que se analiza se advierte que no existió una fase informativa, toda vez que no se entregó previamente información alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, tampoco se realizó una difusión del proceso de consulta.

El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza únicamente convocó a los representantes de la comunidad Kickapú para escucharlos en torno a las modificaciones a la Constitución Local y las leyes respectivas, para regular la figura del representante ante los Ayuntamientos, sin proporcionar información alguna sobre el análisis y repercusión de ello, ni de los demás elementos que conforman la reforma impugnada.

De la consulta únicamente se advierte que se escuchó a los representantes de la comunidad indígena y afromexicana respecto a sus propuestas e inquietudes sobre las bases mínimas que consideraron debía contener la legislación local a efecto de que se garantizaran sus derechos humanos; además, los integrantes de la Comisión le formularon las siguientes preguntas: ¿qué otros derechos humanos, además del derecho a la representación política, deben estar expresamente reconocidos en nuestra Constitución?, ¿bajo qué mecanismo plantean



garantizar la representación política en los Ayuntamientos?, ¿hay alguna legislación local que ellas consideran pudiera tomarse como referencia? Sin que obre en los autos documento alguno que refleje el contenido de su manifestaciones y respuestas.

En ese sentido, se advierte que la consulta realizada por el Congreso del Estado no contó con una fase informativa, en tanto que sólo se centró en reunir a los representantes de las comunidades indígena Kickapú y afroamericana Mascogos para que expresaran sus opiniones y respondieran algunas preguntas, sin contar previamente con la información correspondiente, aunado a que no se dio difusión al proceso de consulta.

Fase de deliberación interna. Este Tribunal Constitucional advierte que no se llevó a cabo una deliberación interna entre los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, toda vez que de las constancias de autos se desprende que los Kickapú y Mascogos únicamente comparecieron a la reunión celebrada el veinte de agosto del dos mil veinte a fin de exponer sus opiniones y responder las preguntas realizadas por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, sin que se advierta que previamente a ello realizaran acto alguno tendiente a evaluar la medida legislativa, a través del dialogo entre ambos o de manera individual con los integrantes de cada comunidad.

Fase de diálogo. En relación con esta fase, este Tribunal Pleno advierte que si bien existió comunicación entre los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afroamericana Mascogo, en la reunión celebrada el veinte de agosto del dos mil veinte, en la que expresaron sus opiniones (intervención máxima de quince minutos por cada comunidad) y contestaron las preguntas formuladas por la Comisión (sesión de preguntas y respuestas de diez minutos), ello no puede ser considerado como un verdadero diálogo, puesto que no se llegó a acuerdo alguno y sólo se les hizo saber que sus comentarios serían de mucha ayuda en el proceso legislativo en relación con el tema de su representante ante los Ayuntamientos, además de informarles que los mantendrían informados de los trámites legislativos correspondientes, todo ello con una duración de una hora con catorce minutos, sin que ellos implicara una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; tampoco se realizó



un dictamen que permitiera tener un impacto real en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal.

En este apartado es importante destacar que este Tribunal Pleno ha sostenido que no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los espacios que se habiliten para dar cabida a las opiniones.³²

³² Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, fallada por el Pleno en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



Por ende, válidamente puede concluirse que la fase de diálogo fue deficiente, debido a que no hubo un intercambio de posturas que tuvieran como finalidad generar acuerdos respecto a la reforma impugnada; además, en la reunión sólo intervinieron tres representantes de la comunidad Kickapú, una representante de la comunidad de Negros Mascogos y siete integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia (como representantes del Estado), sin la intervención de alguna otra autoridad del Poder Ejecutivo o Judicial del Estado ni de sus Municipios; aunado a que no se trataron todos los temas que integran la reforma.

Fase de decisión. De acuerdo con la evidencia que reportan los autos del presente asunto, este Tribunal Constitucional concluye que tampoco existió una fase de decisión en la consulta en estudio, puesto que no se advierte que el Congreso del Estado hubiera comunicado a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de su territorio, los resultados del procedimiento de consulta, mucho menos que el dictamen de la reforma les hubiera sido entregado.

Lo anterior, porque la única intervención que tuvieron estos representantes se suscitó en la comparecencia a la reunión celebrada por la Comisión el veinte de agosto del dos mil veinte, en la que únicamente se expresó un agradecimiento por su asistencia y participación, así como una promesa de que sus opiniones serían de mucha ayuda y tomadas en cuenta en el proceso legislativo.

Debe reiterarse que es criterio de este Tribunal Pleno que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de que la legislación haya sido emitida en cumplimiento a una ejecutoria dictada por un órgano jurisdiccional.

En ese sentido, como ya se ha señalado, al tratarse de una reforma normativa que regula cuestiones relacionadas con el reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, el legislador local estaba obligado a practicar la consulta



previa en la que cumpliera con los principios y parámetros que ha fijado este Tribunal Constitucional, con independencia de que se haya realizado en cumplimiento a una ejecutoria emitida por el Tribunal Electoral de la entidad federativa, la cual de forma alguna vincula a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para la emisión de la presente sentencia.

La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido este Alto Tribunal en distintos precedentes radica en que las personas indígenas y afro-mexicanas constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir la norma ahora impugnada.

Es importante tener presente que de acuerdo con las constancias de autos y la información sociodemográfica expuesta en párrafos anteriores, el número de personas indígenas y/o afromexicanas representa un muy pequeño porcentaje de la población general del Estado de Coahuila de Zaragoza; no obstante, como se adelantó, ello no constituye un impedimento para que el Congreso del Estado realice la consulta a esos pueblos de acuerdo a los parámetros expuestos en la presente sentencia; por el contrario, ante lo reducido de sus integrantes, deben tomarse medidas reforzadas para su correcta identificación e inclusión en la consulta.

También es importante tener presente que de acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 para el Estado de Coahuila, existen once mil quinientas dieciséis personas identificadas como población indígena, sin que pueda identificarse a qué pueblo y/o comunidad indígena pertenecen, ya que el parámetro de registro atendió a toda la población donde el jefe, cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos declararon hablar alguna lengua indígena; lo cual representa un número significativo, en contraste con la información del Atlas de los Pueblos Indígenas de México, al señalar que en el año dos mil quince, el pueblo indígena Kikapú contaba con una población de doscientas veintinueve personas.



Por su parte, cuarenta y cinco mil novecientos setenta y seis personas en la entidad federativa se autorreconocieron como "afromexicanos o afrodescendientes" y, de igual manera, no puede identificarse a qué pueblo y/o comunidad afromexicana pertenecen, además de que también representa un número significativo en relación con la información del Censo Nacional de Población 2010 del INEGI, de la que se tuvo un total de doscientos cincuenta y tres Mascogos.

Lo anterior refleja falta de certeza de la identificación y número de personas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos que se encuentran asentados en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que este Tribunal Constitucional considera que resulta necesario que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la fase preconsultiva, realice actos reforzados para identificar a todos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como pueblos tribales que radiquen en el territorio del Estado. Todo ello con la finalidad de no excluir a ningún pueblo ni comunidad de esa entidad federativa, de la garantía de su derecho humano a la consulta y que se realice de acuerdo con los parámetros determinados por este Tribunal Constitucional.

Con base en las consideraciones anteriores, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, existe una violación directa a los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez** total.

SÉPTIMO.—Efectos. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la ley reglamentaria, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos



respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

1. Preceptos declarados inválidos. Conforme a lo resuelto en el considerando sexto de este fallo, se declara la invalidez total del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser contrario a lo dispuesto en los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

2. Efectos específicos de la declaración de invalidez. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la ley reglamentaria,³³ y la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."³⁴

³³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁴ Texto: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del País para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor incons-



En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes³⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de

titucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.

³⁵ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.



doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,³⁶ 81/2018 y 201/2020,³⁷ e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,³⁸ lo cierto es que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³⁹ el Pleno otorgó un plazo de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el

³⁶ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

³⁷ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *"la declaración de invalidez de los Decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los Decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los Decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."*

³⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

³⁹ Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.



virus SARS-COV2, así como por el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o estaban por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrían implicaciones en el relevo de las autoridades.

De esta manera, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, se determina que la declaración de invalidez del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, debe postergarse por **dieciocho meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Coahuila, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular mediante diversas adiciones al artículo 7o. de la Constitución Política Local aspectos relacionados con los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando sexto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando sexto de esta decisión, la consulta a los pueblos y



comunidades indígenas y afro mexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.

Lo anterior, en el entendido de que la consulta deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Constitución Local que esté relacionado directamente con su condición indígena y afro mexicana.

El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar sobre los temas respectivos, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 176/2020,⁴⁰ 193/2020,⁴¹ 78/2018,⁴² 179/2020,⁴³ 214/2020⁴⁴ y 131/2020 y su acumulada 186/2020.⁴⁵

⁴⁰ Fallada en sesión de 17 de mayo de 2021, por mayoría de nueve votos, respecto a los efectos. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. Se aprobó por unanimidad de once votos, en cuanto al efecto consistente en vincular al Congreso del Estado de Jalisco a llevar a cabo la consulta y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al Decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto.

⁴¹ Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández; votaron por la invalidez por extensión de diversas disposiciones los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández.

⁴² Fallada en sesión de 18 de mayo de 2021, por mayoría de diez votos, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero; y ,2) vincular al Congreso Local a que lleve a cabo la consulta y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁴³ Fallada el 24 de mayo de 2021, en términos generales por unanimidad de once votos; y, por mayoría de nueve votos por la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

⁴⁴ Fallada el 24 de mayo de 2021, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y, unanimidad de once votos por la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.



Finalmente, atendiendo a lo expuesto en este considerando, se desestima la petición de la Comisión accionante formulada en el sentido de extender los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Lo anterior, derivado del carácter abierto de la consulta ordenada en esta ejecutoria, en tanto ésta deberá realizarse sobre cualquier aspecto regulado en la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza que esté relacionado directamente con estos grupos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte, en los términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Coahuila, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, dicho Congreso deberá legislar en la materia contenida en el Decreto invalidado, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

⁴⁵ Fallada el 25 de mayo de 2021, en términos generales, por unanimidad de once votos; y, por mayoría de nueve votos por la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.



CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma impugnada.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales separándose de las páginas de la cincuenta y cuatro a la sesenta y dos, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de



Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Coahuila a que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, legisle la materia contenida en el Decreto invalidado, en el entendido de que la consulta deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 285/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 285/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto 739 por el que se adicionaba un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en la edición extraordinaria del Periódico Oficial de dicha entidad, el treinta de septiembre de dos mil veinte,¹ toda vez que se violó el derecho a la consulta previa de todos los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas asentadas en su territorio.

¹ **Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza**

"Artículo 7o. ...

...

"El Estado reconoce a todos los pueblos indígenas que se han asentado en nuestro territorio, sin importar su origen o la época en que iniciaron su residencia, y a los tribales que descienden de poblaciones afromexicanas, a estas comunidades se les brindarán todos los apoyos necesarios para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, además de garantizarles todos los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias mexicanas. Los pueblos **Mascogo** y **Kickapoo** gozan del reconocimiento como comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Coahuila de Zaragoza para todos los efectos legales correspondientes.

"Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos, las comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para:

"a) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"b) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.



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

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

"e) Conservar y mejorar el hábitat y sus recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

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

"g) Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, en los términos dispuestos en la ley, a estos representantes se les denominará regidor o regidora étnico o afromexicano.

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

"El Estado y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

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

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

"c) Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"d) Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la



Si bien comparto el sentido y gran parte de las consideraciones expresadas en la sentencia, estimo que es necesario reiterar la concurrencia que he formulado en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado el tema relativo a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con la finalidad de fortalecer el contenido y alcance de dicho derecho.

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"e) Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a las actividades productivas, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"f) Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación.

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

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

"i) Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, el Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. ..."

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos Casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs Honduras"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

Contenido y alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" de 28 de noviembre de 2007, y "Yatama Vs. Nicaragua", de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.³

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁴

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de

³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes veinticinco de abril de dos mil catorce a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225», Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁴ Informe A/HRC/12/34 *supra* nota 15. Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁵ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.



manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁶

De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁷

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en fun-*

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, *supra* nota 18, párr. 50).

⁷ Informe A/HRC/12/34 del relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.



ción de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses" (énfasis añadido).⁸

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁹

En el presente caso, la medida consiste en la adición de un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichos pueblos y comunidades indígenas, ya que regulan diversos aspectos relativos al reconocimiento y garantía de sus derechos.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) **Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.**

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma

⁸ Informe A/HRC/12/34 supra, nota 15, párr. 45.

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136



flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que: "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*".

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo***. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹⁰

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de

¹⁰ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."



los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹¹ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹² Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹³
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁴
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁵
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.**

Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁶

¹¹ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18.

¹² Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134.

¹³ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 20.

¹⁴ Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 90.

¹⁵ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.



5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁷

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."¹⁸

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,¹⁹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.**²⁰

¹⁶ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

¹⁷ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párrs. 79, 95 y 105.

¹⁸ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, «Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170», de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta 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."

¹⁹ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

²⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, considerando 7o.



Por estas razones adicionales, considero que durante el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado que adiciona un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, se debió celebrar una consulta indígena conforme a las características mencionadas, al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 285/2020.

En la sesión celebrada el trece de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del "Decreto Número 739 por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza" al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez del Decreto impugnado porque el Congreso local no realizó la consulta exigida constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como el numeral 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Coincidió con la decisión alcanzada y las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada de las normas.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o. de la Constitución Política del País,¹ y con los numerales 2.1, 6.1 y

¹ **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. ..."

Artículo 2o. ...

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



6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),² los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"Artículo 2o.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6o.

- "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;**

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

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

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. "En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

² Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



- "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."

*(énfasis añadido)

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas. Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 631/2012.



un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.⁴ En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la

⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que: "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"



buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁵

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos

⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.



indígenas en la integración constitucional del cabildo.⁶ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁷ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

⁶ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del Decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Voto aclaratorio

Es **absolutamente reproachable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.*"

Una lectura empática del Decreto de reforma a la Constitución de Coahuila sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas. Al invalidar el Decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó el Decreto impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar la norma sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma defi-



ciente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto Número 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,⁸ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe

⁸ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada"



la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.⁹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 285/2020.

En sesión celebrada el trece de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del "*Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*", por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y

⁹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



afromexicanas, que cumpliera con los estándares reconocidos en el parámetro de constitucionalidad mexicano.

En concreto, este Tribunal Constitucional determinó que el Decreto es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Coahuila, ya que contiene una serie de adiciones al artículo 7o. de la Constitución de Coahuila dirigidas a reconocer a todos los pueblos indígenas y afrodescendientes que se han asentado en el territorio –en particular a los pueblos Mascogo y Kickapú–, así como a garantizarles apoyos para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia. Por tanto, se estimó que en este caso era exigible que antes de emitir la legislación, el Congreso Local les hubiera consultado.

Una vez señalado lo anterior, en la sentencia se advirtió que si bien existió un intento para dar participación a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Coahuila a través de un "*parlamento abierto*", lo cierto es que ese ejercicio no cumplió con los requisitos previstos en la Constitución Mexicana y en el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por lo que no puede considerarse como una auténtica consulta previa en materia indígena y afromexicana.

Para llegar a esta conclusión, en la sentencia se sostuvo que el ejercicio participativo no puede ser una consulta válida, pues únicamente se convocó y escuchó a los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, en una reunión que duró poco más de una hora. Es decir, este ejercicio excluyó a los demás pueblos y comunidades de Coahuila.

Aunado a lo anterior, se consideró que el ejercicio consultivo no cumplió con la exigencia de ser una consulta informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Tampoco cumplió con las fases o etapas que fueron diseñadas por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 como indispensables para considerar válida una consulta, a saber: fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

En consecuencia, se estimó que en este caso **no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros exigidos**, por lo que se declaró la invalidez del Decreto Número 739 impugnado.

Si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal en cuanto a declarar la invalidez del Decreto Número 739, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que,



aun cuando el Poder Legislativo del Estado de Coahuila realizó un ejercicio de "*parlamento abierto*", ello no se hizo siguiendo los estándares y requisitos que esta Suprema Corte ha estimado necesarios para cumplir con una adecuada consulta previa.

De manera destacada expondré las razones por las que considero que este ejercicio participativo **no se desarrolló en forma culturalmente adecuada ni garantizando la autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que tienen asiento en el Estado de Coahuila.

Desde mi óptica, para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando –y adoptando, incluso– los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

En primer lugar, considero que el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas está reconocido en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas y de la comunidad, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellas.

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución General, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, el derecho a la consulta encuentra sustento, pero sobre todo tiene contenido, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹ en el que se prevé que los gobiernos deberán consultar a

¹ Adoptado el 27 de junio de 1989, y ratificado por el Senado el 11 de julio de 1990 (D.O.F. 3 de agosto de 1990).



los pueblos, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En este sentido, como lo he sostenido en diversas ocasiones –por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019,² en la acción de inconstitucionalidad 136/2020,³ en la acción de inconstitucionalidad 164/2020,⁴ o en la acción de inconstitucionalidad 201/2020⁵–, siguiendo

"Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; ...

"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."

"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. ...

"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. ..."

² Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

³ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 164/2020, resuelta el 5 de octubre de 2020, se aprobó por unanidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la invalidez del Decreto 0703, por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, por no haberse consultado a los pueblos indígenas.



los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y *Caso del Pueblo Sarayaku Vs. Surinam*), cuando un acto o medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado tiene el deber de consultarlos mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe.

En estos precedentes interamericanos,⁶ se ha establecido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

En el caso, es correcto –como se afirma en la sentencia– que el Decreto 739 por el que se adicionaron diversos párrafos al artículo 7o. de la Constitución de Coahuila, **es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, ya que tiene como objeto adicionar cuatro párrafos al artículo 7o. de la Constitución de Coahuila, a efecto de reconocer la existencia en la entidad federativa de diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, de este modo, reconocerles los derechos de autodeterminación y autogobierno propios de la interculturalidad que tenemos en México –y que se reconoce en el artículo 2o. de la Constitución General–.

Además, considero necesario tener en cuenta que antes de la emisión del Decreto impugnado, en la Constitución Local no se hacía alusión a la existencia de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas en el Estado de Coahuila –únicamente se señalaba en el artículo 155, fracción VI, que las personas indígenas tienen derecho a que se les imparta justicia con perspectiva inter-

⁵ Acción de inconstitucionalidad 201/2020, resuelta el 10 de noviembre de 2020, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la invalidez de diversos Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, por no haberse consultado a los pueblos indígenas.

⁶ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 201 y 202.



cultural y a contar con traductores—. Podríamos afirmar, incluso, que estos pueblos ancestrales se encontraban invisibilizados por el propio Estado y, por supuesto, desprotegidos, de manera que era necesario y exigible que el Estado legislara para protegerlos –por supuesto previa consulta en materia indígena—.

Con la emisión del Decreto impugnado se pretendió dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila en la que se exigió al Congreso Estatal regular el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes ante los Ayuntamientos. No obstante, la Legislatura no limitó su reforma a ese punto específico, sino que adicionó un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos al artículo 7o. de la Constitución Local para reconocer y regular múltiples derechos y apoyos para la conservación de su cultura, lengua y costumbres, así como para contar con autodeterminación y autonomía para elegir sus formas internas de convivencia y organización, y a aplicar sus propios sistemas normativos para la solución de conflictos y elección de autoridades internas.

Asimismo, se estableció la obligación del Estado para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y garantizar la educación bilingüe e intercultural, entre otras prestaciones sociales.

A partir de lo anterior, coincido con la sentencia en que los alcances de esta reforma son muy amplios y, efectivamente, es susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que **era exigible que se les consultara previamente** a la emisión de las normas.

Es verdad, como lo refiere el Congreso Local en su informe, que el Decreto impugnado puede tener una intención aparentemente protectora de los derechos de las personas indígenas; sin embargo, ese argumento no exime al órgano parlamentario de realizar la consulta previa, pues aun cuando se trate de una adición mínima o con el afán de adecuar la legislación local a la Constitución General, al no llevar a cabo la consulta indígena, **el Congreso Local frustró el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y les vedó la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión**, lo que implica una forma de asimilación cultural.

La necesidad de implementar una consulta indígena –que cumpla con los requisitos reconocidos por esta Suprema Corte– tiene una doble justificación: por una



parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.

Por ello, basta que en este caso se advierta que el Decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

En segundo lugar, una vez que –para mí está acreditado el primer elemento de este análisis, es decir, que la medida legislativa es susceptible de afectar los derechos de las personas indígenas y afromexicanas– es necesario estudiar si en forma previa a la emisión del Decreto impugnado se llevó a cabo una consulta en materia indígena que sea previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

Sobre este tema, comparto la afirmación de la sentencia respecto a que si bien el Congreso Local informó que realizó un parlamento abierto para dar participación a los pueblos Mascogo y Kickapú; **ese ejercicio participativo –que es un buen comienzo– no puede ser considerado como una auténtica consulta previa en materia indígena, ya que no cumple con los estándares que hemos adoptado en precedentes.**

No obstante, respetuosamente, **yo llego a esa conclusión por razones distintas a las de la mayoría**, pues para mí la razón principal por la que debe declararse la invalidez del Decreto impugnado es porque el ejercicio participativo o "parlamento abierto" que realizó el Congreso de Coahuila **no cumple con el requisito de ser informado y culturalmente adecuado a través de las autoridades internas o representantes de los pueblos y comunidades indígenas con asiento en la entidad federativa.**

Desde esta perspectiva, **coincido con los argumentos de la sentencia** respecto a que las sesiones de parlamento abierto realizadas –como un intento de consulta previa– **no cumplen con el estándar** adoptado en los precedentes, por las razones siguientes:



- a) El parlamento abierto no identificó ni involucró a la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Coahuila –al menos hay treinta y dos pueblos–, pues únicamente abarcó a dos de esos grupos –pueblos Mascogo y Kickapú–.
- b) El ejercicio participativo **no fue culturalmente adecuado**, pues se trató de una sesión de parlamento abierto realizada de manera virtual a través de sistemas de teleconferencia en la que participaron los representantes de los pueblos Mascogo y Kickapú, y que tuvo un formato que no es amigable ni deferente con las costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de la entidad.
- c) Además, no advierto que la sesión de parlamento abierto haya sido conducida, prioritariamente, en las lenguas indígenas, sino que se trató de ejercicios realizados preponderantemente en idioma español y en un formato rígido que no permite llevar a cabo un diálogo real.
- d) Incluso, como se advierte del acta de la reunión, el formato de las audiencias consistió en una intervención máxima de quince minutos de cada comunidad y una sesión de preguntas y respuestas de diez minutos.

En estos breves periodos en los que se les permitió intervenir, los representantes de las comunidades indígenas se tuvieron que ceñir a un formato preconcebido y rígido en el que lejos de participar en un diálogo, tuvieron que responder las preguntas de los integrantes de la Comisión Parlamentaria, sobre qué derechos humanos consideran que debían estar reconocidos en la Constitución.

Además, ese ejercicio no me parece que sea una forma real y efectiva de diálogo, y tampoco considero que sea un mecanismo de consulta culturalmente adecuado.

- e) Igualmente, este intento de consulta se llevó a cabo sin que previamente se definiera de común acuerdo la forma de llevar a cabo la consulta; no existió una adecuada comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo; no existió un espacio de deliberación y diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, pues en la sesión de parlamento abierto no hubo una posibilidad real de



diálogo; y tampoco se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real de la "consulta" tanto en la presentación de las iniciativas como en el procedimiento legislativo.

En suma, considero que **este ejercicio participativo no puede ser considerado como una auténtica consulta previa en materia indígena**, pues se trató de una sesión en la que se impuso un método de trabajo a los representantes que acudieron a ella (virtualmente) y en la que prevaleció el formalismo y una visión carente de perspectiva intercultural. Además, no existen elementos en el procedimiento legislativo que nos permitan afirmar que se analizó el contexto cultural de las comunidades, como lo pueden ser las visitas *in situ* o estudios periciales en materia antropológica. Por tanto, **insisto, la consulta no se llevó a cabo bajo los métodos y costumbres de la comunidad**.

Aunado a lo anterior, **me separo de la metodología** –no necesariamente de las consideraciones– en las que se analiza si el ejercicio de Parlamento abierto cumplió con las fases o etapas que fueron diseñadas por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 (fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión), **pues me parece que esa metodología es un ejemplo válido de cómo debe ser una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pero no representa el único modelo posible** y debe ser leído como una metodología enunciativa, de manera que no cierro la puerta a la posibilidad de que existan otras fórmulas igualmente válidas para realizar la consulta, pues lo relevante en este tipo de ejercicios, es que la consulta sea previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

Además, considero que los argumentos que en la resolución se exponen para sostener que no se cumplieron las diversas fases o etapas que debe seguir una consulta, en realidad son los argumentos que justificarían –desde mi perspectiva– que **la consulta no fue culturalmente adecuada, lo que constituye la razón principal por la que considero que no se llevó a cabo una auténtica consulta en materia indígena**.

Por lo anterior, si bien en este caso llego a la misma conclusión en torno a la invalidez del Decreto normativo, lo hago por las razones antes anunciadas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

IV. DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.

V. DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN.

VI. SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL.

VII. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.

VIII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

IX. DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y COLECTIVA.

X. DERECHO A LA INFORMACIÓN. COMPRENDE: 1) EL DERECHO DE INFORMAR (DIFUNDIR), 2) EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (BUSCAR) Y, 3) EL DERECHO A SER INFORMADO (RECIBIR).



XI. DERECHO A SER INFORMADO (RECIBIR INFORMACIÓN). GARANTIZA QUE TODOS LOS MIEMBROS DE LA SOCIEDAD RECIBAN LIBREMENTE INFORMACIÓN PLURAL Y OPORTUNA QUE LES PERMITA EJERCER PLENAMENTE SUS DERECHOS, QUEDANDO OBLIGADO EL ESTADO A NO RESTRINGIR O LIMITAR LA RECEPCIÓN DE CUALQUIER INFORMACIÓN (OBLIGACIONES NEGATIVAS), TAMBIÉN EXIGE QUE EL ESTADO INFORME A LAS PERSONAS SOBRE AQUELLAS CUESTIONES QUE PUEDAN INCIDIR EN SU VIDA O EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS, SIN QUE SEA NECESARIA ALGUNA SOLICITUD O REQUERIMIENTO POR PARTE DE LOS PARTICULARES (OBLIGACIONES POSITIVAS).

XII. DERECHO A LA SALUD. LOS ELEMENTOS ESENCIALES E INTERRELACIONADOS, QUE DEBEN SATISFACERSE EN ESTA MATERIA SON: DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, ACEPTABILIDAD Y CALIDAD.

XIII. DERECHO A LA SALUD. DEL ELEMENTO ESENCIAL DE ACCESIBILIDAD, SE DESPRENDEN CUATRO DIMENSIONES, DENTRO DE ELLAS LA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

XIV. ACCESO A LA INFORMACIÓN. COMPRENDE EL DERECHO DE SOLICITAR, RECIBIR Y DIFUNDIR INFORMACIÓN E IDEAS ACERCA DE LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SALUD.

XV. DERECHO A LA INFORMACIÓN. INCLUYE EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN EN UNA LENGUA DETERMINADA, AL TRATARSE DE LA POSIBILIDAD DE TODA PERSONA DE PODER PARTICIPAR EN LA VIDA PÚBLICA MEDIANTE LA COMPRESIÓN DE QUÉ ES LO QUE SU GOBIERNO REALIZA.

XVI. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES IV Y VIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ESTABLECE LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE PRESERVAR Y ENRIQUECER LAS LENGUAS DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, LOS CONOCIMIENTOS Y TODOS LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYAN SU CULTURA E IDENTIDAD, ASÍ COMO GARANTIZAR QUE SEAN



ASISTIDOS POR INTÉRPRETES Y DEFENSORES QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SU LENGUA Y CULTURA.

XVII. DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLES EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN EN LA LENGUA INDÍGENA NACIONAL DE LA QUE SEAN HABLANTES.

XVIII. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SALUD REPRODUCTIVA. CONSTITUYE UN DEBER OFICIOSO A CARGO DEL ESTADO, QUE DEBE INCLUIR MEDIDAS ADECUADAS DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN QUE HABILITE A LAS PERSONAS A TOMAR DECISIONES LIBRES Y CONSCIENTES SOBRE SU SALUD SEXUAL, REPRODUCTIVA Y DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR, EL CUAL DEBE SER BRINDADO SIN DISCRIMINACIÓN A LOS DIVERSOS SECTORES DE LA POBLACIÓN Y EN GENERAL.

XIX. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS LENGUAS INDÍGENAS Y EL ESPAÑOL SON LENGUAS NACIONALES CON LA MISMA VALIDEZ, POR LO QUE SE DEBE ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA EN DICHAS LENGUAS, EN LA MEDIDA DE PARÁMETROS RAZONABLES.

XX. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZARLO EN LAS LENGUAS MINORITARIAS SOBRE TODO EN TEMAS RELEVANTES Y/O ESENCIALES, DE MANERA QUE NO SEAN EXCLUIDAS DEL ÁMBITO DE SU APLICACIÓN.

XXI. ACCESO A LA INFORMACIÓN RELEVANTE Y/O ESENCIAL PARA EL EJERCICIO DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA. LA INCLUSIÓN, ADEMÁS DEL ESPAÑOL, EN LA LENGUA INDÍGENA MAYA EN EL ESTADO DE YUCATÁN, EXCLUYENDO AL RESTO DEL PORCENTAJE, POR MÍNIMO QUE SEA, DE LA POBLACIÓN QUE HABLA UNA DIVERSA LENGUA INDÍGENA CONTRAVIENE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 167/2020, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL



DEL GOBIERNO DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 68, DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 167/2020, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONDENA AL CONGRESO DEL ESTADO A LEGISLAR EN EL SIGUIENTE PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DE MANERA INCLUSIVA RESPECTO DE LENGUAS INDÍGENAS EN DICHO ESTADO (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 167/2020, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE ENERO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNANDEZ. SECRETARIO: JORGE F. CALDERÓN GAMBOA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciocho de enero de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 109/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto No.167/2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte.



ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	2
II.	COMPETENCIA	19
III.	OPORTUNIDAD	20
IV.	LEGITIMACIÓN	21
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	22
VI.	ESTUDIO DE FONDO	23
	A. Sobre el acceso a la información en el derecho a la salud y en materia reproductiva	24
	A.1 Parámetro Constitucional	24
	A.2 Parámetro Convencional	28
	B. Sobre la inclusión de las lenguas indígenas	35
	B.1 Parámetro Constitucional	36
	B.2 Parámetro Convencional	40
	C. Análisis al caso concreto	42
	C.1 Contexto de lenguas indígenas en el Estado de Yucatán ...	42
	C.2 Norma impugnada	44
	C.3 Estándares aplicables y subsunción	44
VII.	EFFECTOS	48
VIII.	RESUELVE	49

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el diez de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,¹ **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante la CNDH), promovió la presente acción de inconstitucionalidad.

2. SEGUNDO.—**Autoridades demandadas.** La ley impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Yucatán.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 109/2020, fojas 1 a 36; así como en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.



3. TERCERO.—**Norma general impugnada:** El texto del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, señala lo siguiente:

"Artículo 68. La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con pleno respeto a su dignidad.

"Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran.

"Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya." [énfasis añadido]

4. CUARTO.—Concepto de invalidez. Se formularon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Único

a) El último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán prevé que la información y orientación en materia de salud reproductiva y de



planificación familiar que se otorgue en comunidades indígenas deberá proporcionarse exclusivamente en español y lengua maya; circunstancias que a consideración de la accionante es inconstitucional por resultar discriminatorio y contrario al derecho de igualdad, salud y acceso a la información, al no contemplarse que existen distintas personas en dicha entidad federativa que hablan otras lenguas, lo que obstaculiza a que accedan a la información relacionada con el ejercicio de su derecho a la salud, ya que no les será proporcionada en su lengua natal. (F. 7 y 8)

b) Se exponen algunas precisiones relativas a: 1) La situación poblacional de los pueblos y comunidades indígenas; 2) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas; 3) Igualdad y no discriminación; 4) Derecho a la salud; y, 5) Derecho a recibir información. Respecto de cada punto se señala que:

1) Sobre la situación poblacional de los pueblos y comunidades indígenas. De conforme con estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cerca de 65% de la población del Estado de Yucatán se auto-adscribe como indígena, el 28.9% hablan alguna lengua indígena y no habla español, que son 39 lenguas indígenas que se hablan, siendo cinco las principales: maya (98.7%), chol (0.2%), tzeltal, mixe y zapoteco (0.1% cada una). (F. 8 y 9)

2) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas. Entre otras, la lengua se considera parte de su identidad cultural, por lo que es necesaria su preservación y conservación, lo cual debe ser garantizado por todas las autoridades estatales, por ser formas de expresión que los caracterizan y les otorgan un determinado sentido de pertenencia, además de que la Constitución Federal en el artículo 2o., apartado A, fracciones IV y VIII, establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, y garantizar sean asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, además que lo anterior también lo prevé la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. (F. 11)

3) Igualdad y no discriminación. El artículo 1o. constitucional y en los tratados internacionales reconoce que toda persona gozará de los derechos ahí



reconocidos, asimismo prohíbe la discriminación que es extensiva a todas las autoridades del Estado en los respectivos ámbitos de competencia, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos en la Constitución es *per se*, incompatible con la misma; asimismo que el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido para no incurrir en un trato diferenciado injustificado. Este Alto Tribunal ha determinado que la igualdad reconocida en la Carta Magna no implica establecer una igualdad de trato ante la ley, pues el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieran un trato diferente, sin embargo, ello debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. (F.12 y 15)

En el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho no sólo en cuanto a los derechos contenidos en ésta, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y sus aplicaciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión 18/03 sostuvo que el derecho a la igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, ya que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. (F. 15)

Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014 sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación–, corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa, ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario; esto es: a) se debe examinar si la distinción basada en categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde un punto de vista constitucional; b) la medida legislativa debe estar conectada con la consecuencia de los objetivos constitucionales, y c) la medida debe ser lo menos restrictiva posible para conseguir activamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. (F. 16)

La Constitución Federal adicional a la prohibición de discriminación, incluyó en el artículo 2o., apartado B, la obligación para la Federación, las entidades federativas y los Municipios de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria y como el deber de todas las



autoridades de respetarlo; en esa misma línea lo prevé la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), –artículo 3– la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los derechos de los Pueblos Indígenas –artículo 2– así como en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La problemática de discriminación ha sido observada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, pues ha manifestado que a pesar de que los Estados han adoptado medidas para erradicarlo, se continúan discriminando a pueblos indígenas, por lo que en las observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 dirigidas a México, realizó diversas recomendaciones.² (F. 17, 18 y 19)

4) Derecho a la salud. El derecho a la salud está reconocido en el artículo 4o. constitucional, al prever que toda persona tiene el disfrute de salud física y mental, que implica el acceso a los servicios sanitarios que debe brindar el Estado de manera obligatoria para garantizar su protección. Este Alto Tribunal ha determinado que la salud comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo, esto es, un bienestar integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. En similares consideraciones se pronunció la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 378/2014, pues señaló que el bienestar general no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas

² "19. El Comité recomienda al Estado Parte que intensifique sus esfuerzos para eliminar la discriminación institucional y estructural en contra de los pueblos indígenas y para asegurar que el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y otras políticas con la misma finalidad sean implementados de manera efectiva tomando en cuenta las brechas de desigualdad y sus necesidades concretas a fin de lograr resultados significativos en la disminución de la pobreza y de los niveles de desigualdad que les afectan. El comité recomienda al Estado Parte asegure la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de los programas sociales en su favor."



con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, en el entendido que existen elementos esenciales que informan el desarrollo del derecho humano a la salud, a saber, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

El derecho a la salud se reconoce en diversos instrumentos internacionales, en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el diverso 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", han entendido al derecho a la salud como el que tiene toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; pues establecen la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad del referido derecho, y en ese sentido en la Observancia General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han indicado que el derecho a la salud en todas su formas y niveles abarcan elementos esenciales e interrelacionados como lo son la disponibilidad, accesibilidad que a su vez se subdivide en: no discriminación, accesibilidad física, económica, acceso a la información, aceptabilidad, y calidad. (F. 20, 21, 22 y 23)

5) Derecho a recibir información. Conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal el derecho a la información comprende: 1) Derecho de información (difundir), 2) Derecho de acceso a la información (buscar); y, 3) Derecho a ser informado (recibir). Existe una vinculación entre los derechos de información y la salud, pues las personas tienen derecho a ser informados en cuestiones de salud en todos los ámbitos, por lo tanto cuando se niega determinada información que sea de utilidad a las personas para prevenir o tratar algún padecimiento o para procurar su bienestar en todos los aspectos de vida, además de restringir el flujo de información necesario en una sociedad democrática, impacta en el derecho a la salud de las personas. (F. 25, 26 y 27)

c) Conforme a lo anterior, se consideró que la norma impugnada en su totalidad no es contraria al parámetro de regularidad constitucional, ya que se previó que: i) la planificación familiar es de carácter prioritario; ii) se reconoció que las personas pueden tener los hijos que deseen, determinen el intervalo entre embarazos; iii) la planificación familiar es esencial para el bienestar y autonomía de las mujeres, de su salud y desarrollo de las comunidades; iv) la difusión del tema



debe incluirse información y orientación, en la educación básica y media superior; v) debe informarse sobre los riesgos de un embarazo antes de los 18 años o después de los 35 años, así como de espaciar los embarazos y reducir su número, mediante la información y acceso a métodos anticonceptivos; vi) los servicios que se prestan son para ejercer el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con respeto a su dignidad; y, vii) serán sancionados quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para tal efecto. Sin embargo, se indicó que las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya. (F. 28)

d) De manera enfática el legislador estableció una restricción implícita en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas que no hablan español y maya para acceder a la información y orientación educativa relacionada al derecho a la salud reproductiva y de planificación familiar, pues no se tomó en cuenta que en el Estado de Yucatán hay pueblos y comunidades que hablan otros idiomas, por lo que los excluyó de estar debidamente informados en que lo que respecta a otras materias. Por lo tanto, consideró que la norma impugnada hace una distinción injustificada en atención a la lengua de algunos pueblos y comunidades indígenas en la entidad, pues sólo incluyó limitativamente a una de ellas. Así, conforme a lo sostenido por este Alto Tribunal cuando se está en presencia de una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal, corresponde analizar la medida legislativa con base en un escrutinio estricto, esto es, determinar: a) si se cumple con una finalidad imperiosa, b) si la medida está estrechamente vinculada con la finalidad; y, c) si la medida es la menos restrictiva. (F. 28, 29 y 30)

e) Consideró que la norma impugnada es inconstitucional al no justificarse la diferencia normativa prevista en la norma, lo que genera un espectro de discriminación al excluir a las personas que no hablan la lengua maya en la entidad, por tanto, no podrán acceder plenamente a la información relacionada a sus derechos reproductivos y de planificación familiar, pues lejos de beneficiar a las comunidades y pueblos indígenas que habitan en la entidad de Yucatán, impuso un obstáculo para acceder a información sobre temas en materia de salud. (F. 30, 31, 32 y 33)



f) Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2017 analizó una norma con un vicio de inconstitucionalidad similar al presente caso, en dicho fallo se señaló que al tenor del derecho de igualdad y no discriminación, debía advertirse si existía una situación comparable y, con base en ésta, estableciera si los sujetos se encontraban o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les daba, con base en el propio término de comparación, era diferente; y una vez advertida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debía determinarse si la diferenciación perseguía una finalidad constitucionalmente válida; si era adecuada para el logro de ese fin legítimo buscado; y si resultaba proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. (F. 33)

g) Por tanto, consideró que el trato diferenciado entre idiomas o lenguas en las cuales se puede dar esa información a las comunidades indígenas, a través del test de escrutinio, la medida no está estrechamente ligada con la finalidad constitucional imperiosa, al establecer la preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas para las acciones de información y orientación educativa, siendo violatoria al principio de igualdad y no discriminación, por lo que solicitó que de ser inconstitucional el precepto impugnado, se extiendan los efectos a todas las 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. (F. 34)

QUINTO.—**Artículos constitucionales violados.** La promovente estimó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 2o., apartados A, fracción IV, y B, fracciones III y V, 4o., párrafo cuarto y 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 7, 25 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 10, inciso h), de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).



6. SEXTO.—**Registro y turno. Por acuerdo de once de febrero de dos mil veinte**,³ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad con el número 109/2019, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

7. SÉPTIMO.—**Admisión de la demanda.** En proveído de **once de febrero de dos mil veinte**,⁴ la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64, párrafo primero, en relación con el diverso 68, párrafo primero, ambos de la ley reglamentaria y el 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y requirió al Congreso del referido Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, y al Poder Ejecutivo de la entidad, para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado correspondiente en la que se publicó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama; es decir, del nueve de enero de dos mil veinte. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

8. OCTAVO.—**Informes del Gobierno Constitucional (Ejecutivo) y del Poder Legislativo, a través del consejero jurídico del Gobierno y de la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso, ambos del Estado de Yucatán.**

9. **A. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** La mencionada autoridad adujo lo siguiente:⁵

a) Consideró que la presente acción de inconstitucionalidad es **improcedente**, porque al promulgar el decreto impugnado, lo realizó en cumplimiento con la obligación que como gobernador del Estado de Yucatán le imponen los

³ Cuaderno de la acción, foja 40. También visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

⁴ Ibídem, fojas 41 a 44. También visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

⁵ Ibídem, fojas 148 a 153, también visible en el referido sistema.



artículos 55, fracción II, de la Constitución y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública, ambos del referido Estado, pues las modificaciones realizadas a la Ley de Salud de dicha entidad federativa guardan las formalidades que señalan las normas de la materia. (F. 3)

b) Señaló que los conceptos de invalidez expuestos por la CNDH son infundados e inoperantes, ya que el Decreto No. 167/2020, por el cual se modificó la Ley de Salud del Estado de Yucatán, en materia de planificación familiar, en especial su artículo 68 está debidamente fundado y motivado, siendo que el Congreso del Estado actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución de la referida entidad federativa le confiere al ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expiden, así como a participar en las reformas a dicha Constitución.

c) En ese sentido, debe sostenerse que los actos legislativos que culminaron en la expedición del decreto impugnado cumplieron los extremos de fundamentación y motivación requeridos para tal efecto, de conformidad con el artículo 30, fracción V, de la Constitución del Estado en el que se faculta al Congreso para dar, interpretar y derogar leyes y decretos; por lo que debe concluirse que el requisito de fundamentación sí fue cumplido.

d) Finalmente, y en términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia, solicitó a este Alto Tribunal supla cualquier deficiencia en el presente informe. En consecuencia, deben resultar infundados los argumentos hechos valer por la actora y reconocerse la validez de las porciones normativas del decreto impugnado. (F.3, 4 y 5)

10. B. Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. La autoridad sostuvo lo siguiente:⁶

a) Una vez que citó la norma general cuya invalidez se reclama (artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán), así como los antece-

⁶ Ibídem, fojas 162 a 173, dicha constancia es visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.



dentes de dicha ley y el concepto de invalidez esgrimido por la promovente, el Poder Legislativo consideró que el concepto de invalidez que reclama la accionante es infundado, ya que en el caso concreto no existe contradicción entre el artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán con la Constitución Federal, pues el proceso legislativo que se llevó a cabo mediante el cual se expidió el Decreto No. 167/2020, por el que se modificó la citada ley, fue apegado conforme a las facultades que le confiere la Carta Magna y la Constitución del Estado y la Ley del Gobierno del Poder Legislativo y su Reglamento, ambos del Estado de Yucatán, por lo que afirmó la constitucionalidad de dicho procedimiento y por ello estimó que cuenta con facultades para expedir las leyes que rigen en la entidad, como en el caso. (F. 4 y 5)

b) El derecho a las lenguas de los pueblos indígenas es un derecho cultural que demanda acciones positivas a cargo del Estado, por ello en beneficio a las comunidades indígenas, y en aras de generar acciones positivas que ayuden a preservar la lengua indígena, se estableció que las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y lengua maya.

c) El legislador yucateco reconoció que las necesidades de todas las personas son de igual importancia, no obstante, la accionante lo interpreta de forma limitativa, cuando en realidad es enunciativa, pues este Congreso reconoce la composición de la población local en su mayoría como maya; estableciendo con ello la obligación de que quienes implementen acciones de información y orientación de planificación familiar, no sólo deberán realizarlo en español, lo anterior para una mejor atención de la comunidad indígena del Estado de Yucatán. (F. 6)

d) Ante ello, se advierte que es improcedente lo vertido por la promovente en su concepto de invalidez, ya que el Congreso del Estado reguló conforme a derecho la ley en cuestión para efectos de hacer efectivo el derecho de las comunidades indígenas a la preservación de su lengua. (F. 6)

e) El Congreso del Estado consideró que promover la cultura de la planificación familiar era esencial para lograr un bienestar y la autonomía de las mujeres, así como fomentar la salud y el desarrollo de las comunidades e implementar



una correcta planificación familiar para generar diversas ventajas para las mujeres y su familia como para la sociedad en general, contribuyendo a salvar vidas y a mejorar la calidad de vida, pues con ello se aminoraría el crecimiento insostenible de la población y los efectos negativos que éste acarrea sobre la salud, el medio ambiente y el desarrollo del Estado. (F. 6 y 7)

f) Recalcó que el establecer que la orientación debía ser en español y lengua maya fue para ampliar las acciones de información y orientación más no para limitarlas pues anteriormente no se consideraba obligatorio incluir otras lenguas además del español, y establecer la obligatoriedad de que se realice en lengua maya maximiza el alcance de las acciones que deben llevarse a cabo, sin que ello implique que debiera ser exclusivamente en esas lenguas, pues son enunciativas más no limitativas. (F. 7)

g) Lo que se busca es concientizar a las personas sobre el número de hijos que deseen tener y determinar el intervalo de los embarazos, así como la difusión de información y orientación respecto del tema a las escuelas secundarias, bachilleratos y en general a los adolescentes y a jóvenes del Estado, haciendo llegar la información no sólo en español con el propósito de ofrecer dispositivos para que las niñas y niños puedan tomar las medidas necesarias en su desarrollo emocional y sexual y se protejan ante posibles embarazos no deseados; hacer saber sobre las inconveniencias del embarazo antes de los 18 años o después de los 35 años, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa. (F. 7 y 8)

h) La planificación familiar debe formar parte de la cultura de salud para la población y convertirse en un estilo de vida y en consecuencia las instituciones afines con el tema deben otorgar el servicio de alta calidad, trato digno, pleno respeto a los derechos sexuales y reproductivos, accesibilidad a los servicios, dotación oportuna y suficientes de las opciones anticonceptivas modernas, recursos básicos para el desarrollo de programas dirigidos sobre el tema, así como garantizar la gratuidad de los servicios y proporcionar servicios de calidad a través de profesionales de la salud. (F. 8)



i) Las modificaciones realizadas fueron con pleno respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que las modificaciones deben entenderse en forma completa, sin que deba coartarse el contenido, ya que la intención no fue la de coartar algún derecho o limitar en qué lengua deba de impartirse la orientación respectiva, sino por el contrario fue para reconocerlos en la norma local.

j) Por lo que consideró que no existe afectación, injerencia o restricción sobre un derecho, ni afectación negativa, sino por el contrario se brinda mayor certeza jurídica para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas al ampliar que las acciones de información y orientación educativa que ese otorgue en las comunidades indígenas deberá proporcionarse en español y en la lengua maya. (F. 8)

11. NOVENO.—**Trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte⁷ la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la disposición impugnada. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la CNDH.

12. Por otra parte, tanto el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, así como la presidenta de la CNDH presentaron escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho, diez y diecisiete de septiembre de dos mil veinte (correo electrónico –firma electrónica–), en el cual señalaron lo siguiente:

13. **Desahogo de Alegatos del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** El Poder Ejecutivo presentó escrito de alegatos en los que señaló que⁸ afirmó y ratificó todos los argumentos hechos valer a favor de la constitucionalidad del decreto impugnado y de todas y cada una de las manifestaciones planteadas en el informe rendido por el citado Poder en la que se dio contestación a la demanda

⁷ *Ibíd.*, fojas 434 a 436, también visible en el sistema electrónico de la SCJN.

⁸ *Ibíd.*, fojas 453 a 455, y también se visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.



de la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Yucatán,⁹ así como las pruebas ofrecidas en el escrito de informe a efecto de que sean tomadas en consideración y recibidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la ley reglamentaria de la materia. (F. 1)

14. **Desahogo de Alegatos del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.**

El Poder Legislativo presentó escrito de alegatos en los que alegó en lo principal que:¹⁰

- Afirmó y ratificó todos los argumentos expuestos a favor de la constitucionalidad del decreto impugnado y de todas y cada una de las manifestaciones planteadas en el informe rendido por el citado Poder en la que se dio contestación a la demanda de la accionante, así como todas las pruebas ofrecidas en el escrito de informe a efecto de que sean tomadas en consideración y recibidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la ley reglamentaria de la materia. (F. 2)

- Reiteró la constitucionalidad del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán impugnada, ya que el Congreso del Estado realizó el proceso legislativo en apego a las facultades conferidas por la Carta Magna, así como por la Constitución Política y la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y su reglamento, ambas de la citada entidad federativa. (F. 2 y 3)

- Los tratados internacionales reconocen que el principio de accesibilidad de la información para que las personas gocen de los derechos humanos y libertades fundamentales, no sólo aplica a las personas con discapacidad sino también

⁹ El concepto de invalidez expuesto por la actora es infundado, porque como parte del proceso legislativo el Poder Ejecutivo, sancionó y ordenó la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, del Decreto Número 167/2020. (F. 1) Reiteró que en la expedición señaló que se cumplieron con los requisitos formales del procedimiento legislativo, pues ello se realizó conforme a lo previsto en los artículos 38, 55, fracción II y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 14, fracciones VII y IX, del Código de la Administración Pública del mismo Estado, procedió a promulgar y publicar el Decreto Número 167/2020, y por lo tanto, fue legal su actuar, por lo que no se vulneran los artículos señalados por la accionante. (F. 2 y 3)



para hacer efectivo el derecho a preservar y emplear la lengua indígena como un derecho cultural a través de acciones positivas a cargo del Estado, pues se ha establecido que las acciones de información y orientación educativa en materia de salud reproductiva y de planificación familiar debe otorgarse a las comunidades indígenas en español y lengua maya. (F. 3)

- La accionante realizó una incorrecta interpretación al artículo impugnado en virtud de que en su concepto de invalidez manifiesta que dicha información deberá ser "exclusivamente" en español y maya; no obstante el legislador en ningún momento limitó el lenguaje por medio del cual se implementaría la difusión y promoción a las comunidades indígenas, pues la finalidad es ampliar las acciones de información y orientación, mas no para limitarlas, ello en virtud de que anteriormente no se consideraba obligatorio incluir otra lengua además del español y establecer la obligatoriedad de que se realicen en lengua maya, lo que maximiza el alcance de las acciones que deben llevarse a cabo, sin que ello implique que tenga que ser exclusivamente en esas lenguas. (F. 4)

- En consecuencia es improcedente el concepto de invalidez esgrimido por la promovente, en cuanto a que es inconstitucional el párrafo del artículo impugnado al establecer que la información y orientación en materia de salud reproductiva y de planificación familiar que se otorgue en comunidades indígenas deberá proporcionarse exclusivamente es español y en lengua maya, ya que el Congreso del Estado reguló conforme a derecho todo el proceso legislativo respecto de los dispuesto en la Constitución Federal. (F. 5)

15. Desahogo del Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La presidenta de la CNDH presentó escrito de alegatos en el que señaló lo siguiente:¹¹:

a) Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo porque en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnó el

¹⁰ Ibidem, fojas 461 a 465, y también se visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.

¹¹ Ibidem, fojas 469 a 474, y también se visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.



contenido material de una disposición de la Ley de Salud del Estado de Yucatán por contravenir derechos fundamentales y no por vicios propios en la promulgación y publicación de las normas; por lo que resulta infundada la causal de mérito porque dicha autoridad pasa por alto que la promulgación y publicación de una norma no debe entenderse de manera separada de su expedición a pesar de que en la formación de leyes intervienen los Poderes Legislativos y Ejecutivo, pues la participación de cada uno de ellos no puede entenderse de forma aislada, ya que la actuación de ambos son necesarias para la debida formación y emisión de la ley. (F. 3)

b) Por lo que si de conformidad con la Constitución yucateca dentro de las atribuciones del gobernador del Estado está la de vetar los decretos que para su aprobación le remite el Congreso Local y no lo hace, a pesar de que éstos contengan disposiciones que vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, entonces incumple con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que su participación, aunque aparentemente se circunscriba a la promulgación y publicación de las normas, se traduce en transgresión de los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la salud sexual y reproductiva, y de acceso a la información. (F. 4)

c) El Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo Local, en la que aduzca que al promulgar y publicar una norma impugnada sólo actuó en cumplimiento de sus facultades, toda vez que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Estatal se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.¹²

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."



d) Atento a lo anterior, el argumento del representante del Poder Ejecutivo tendente a demostrar la improcedencia de la presente vía de control constitucional debe desestimarse, pues su planteamiento no constituye una verdadera causal de improcedencia que produzca el sobreseimiento del asunto, toda vez que la "inejercitabilidad" de la acción no depende de que ese Poder cumpla con las obligaciones impuestas por las disposiciones que regulan sus atribuciones, tal como lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009,¹³ de las cuales derivó la tesis de jurisprudencia referida.

e) Por otra parte, señaló que advierte que el Poder Legislativo pretendió hacer valer como causas de improcedencia argumentos tendentes a demostrar que la norma impugnada no vulnera ningún derecho humano; por lo que concluye que se trata de cuestiones que no consisten en verdaderas causales de improcedencia, sino con el fondo del asunto. (F. 6)

f) En este sentido, reiteró que son inatendibles los argumentos expuestos en los informes justificados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo porque:

- En la demanda se exponen argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del artículo impugnado por contener una exclusión de otras lenguas que se hablan en la entidad, al establecer que la información y orientación que se proporcione en materia de planificación y salud reproductiva será otorgada sólo en español y lengua maya, lo cual vulnera derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, mas no la competencia para emitir las normas del Congreso Local ni si la reforma se apegó al sistema normativo correspondiente ni tampoco si al expedirla se fundaron o motivaron debidamente tales actos por parte de dicho Poder. (F. 8)

- Los razonamientos expuestos por los Poderes desvían la litis planteada en el asunto, por lo que no resultan conducentes para sostener la validez de la

¹³ "En tales condiciones, al advertirse que el gobernador del Estado no hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejercitabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus funciones y atribuciones, debe desestimarse su planteamiento en ese sentido.". Sentencia de fecha 10 de noviembre de 2009, p. 91.



norma impugnada, pues suponiendo sin conceder que exista competencia para legislar o que el procedimiento legislativo que le dio origen cumplió con todas las formalidades para su validez, ello no puede justificar la constitucionalidad de un precepto si es que éste vulnera derechos humanos o cualquier otro mandato establecido en la Ley Suprema. (F. 9)

- Coincidió con el Congreso en el sentido a que es necesario preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas lo cual es un mandato constitucional previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones IV y VIII; así como que es fundamental que el Estado brinde información vinculada con la salud reproductiva y temas relativos a la planificación familiar en la lengua hablada por las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en observancia a su derecho a la identidad cultural, para que puedan ejercer todos y cada uno de sus derechos constitucionales reconocidos en igualdad de circunstancias. (F. 9)

- Hizo un reconocimiento al legislador por establecer mecanismos a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en Yucatán por el fortalecimiento de las acciones informativas respecto a temas de salud reproductiva y de planificación familiar. Sin embargo, si el fin de la reforma legal es fortalecer la protección de las referidas comunidades en la citada materia, por qué se excluyó expresamente del texto del artículo 68 de la Ley de Salud a otros pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas que no hablan español ni lengua maya. (F: 10)

- Contrario a lo afirmado por el Congreso, no realizó una interpretación limitativa del precepto impugnado, pues solo se previó que: *"Las acciones de información y orientación educativa que se otorguen en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya."*; **la conjunción "y"** no da lugar a realizar una interpretación extensiva ni da pie a sostener que se trate de una disposición meramente enunciativa, pues es claro al disponer que las autoridades de salud competentes sólo están obligadas a otorgar información y orientación educativa a las comunidades indígenas en el idioma español y maya, sin contemplar alguna otra lengua, por lo que debe contemplar otras lenguas que residan y habiten en la referida entidad federativa como lo son la Chol, Tzeltal, Mixe y Zapoteco, entre otras, tomando en cuenta que la población indígena tienen dificultad para acceder a los servicios de salud, principalmente las mujeres



quienes enfrentan mayores inconvenientes para que se les brinde atención a la salud sexual y reproductiva, lo que ha propiciado altos índices de mortalidad materna y una alta tasa de fecundidad en la adolescencia de ese segmento de la población. (F. 10)

- En consecuencia, aunque el legislador no haya tenido la intención de limitar un derecho fundamental, por los términos en que se encuentra redactada la norma impugnada, la disposición se traduce en una transgresión al derecho de igualdad y de acceso a la información, por lo cual resulta inconstitucional. (F. 11)

- Finamente, se señaló que la afirmación expuesta por el Poder Legislativo en el sentido de que las modificaciones legales fueron realizadas con pleno respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; para que ello resulte así debe incluir las lenguas en que los diferentes pueblos y comunidades originarias que residen en territorio Yucateco han utilizado para comunicarse entre ellos ancestralmente. Ante ello, es que consideró que los argumentos expuestos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben desestimarse y este Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez de la norma impugnada. (F. 11)

16. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de diecisiete de septiembre de dos mil veinte,¹⁴ se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

17. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta 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;¹⁵ 1o.

¹⁴ *Ibidem*, fojas 476 y 477, asimismo dicha constancia se visualiza en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

¹⁵ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



de la ley reglamentaria¹⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013¹⁸ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. OPORTUNIDAD

18. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, conforme se establece en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹

"...

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

"...

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

¹⁶ "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹⁷ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...".

¹⁸ **Acuerdo General número 5/2013**

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

¹⁹ "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



19. Así, la porción normativa impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán el **nueve de enero de dos mil veinte**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **viernes diez de enero al sábado ocho de febrero de dos mil veinte**.

20. Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siguiente día hábil, **lunes diez de febrero de dos mil veinte**; entonces, se infiere que se presentó oportunamente.

21. Es importante hacer notar que en el presente caso el plazo para presentar la demanda de la acción de inconstitucionalidad venció en un día inhábil, esto es el domingo nueve de febrero de dos mil veinte, y la presentación de la demanda fue el diez del mismo mes y año; sin embargo, este Alto Tribunal ha emitido criterio en el sentido de que si el plazo para presentar la demanda de la acción de inconstitucionalidad vence en un día inhábil y la misma se haya presentado al día siguiente hábil su presentación es oportuna,²⁰ situación que sucedió en el presente caso.

IV. LEGITIMACIÓN

22. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

²⁰ Época: Novena Época. Registro digital: 193831. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de 1999, materia constitucional, tesis 2a. LXXX/99, página 658, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente."



acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve (F. 26 del anexo I), expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.²¹

23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su presidenta, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²² y 18, de su reglamento interno.²³

24. Por tanto, si en el presente caso la Presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto número 167/2020, dicho organismo autónomo accionante, tiene legitimación para impugnarlo.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

25. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

²¹ Visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

²² **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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."

²³ **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



26. En el presente caso, el Poder Ejecutivo del Estado en su escrito de informe incluyó un título denominado "Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad", en el que sostuvo la improcedencia de la acción en lo que se refiere a su representado porque al promulgar el decreto referido, lo único que hizo fue cumplir con la obligación que como gobernador del Estado le impone la Constitución Política del Estado de Yucatán y el Código de la Administración Pública de Yucatán, ya que dichas modificaciones a la Ley de Salud guardan las formalidades que señalan las normas en la materia.

27. Al respecto, se desestima dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."²⁴

²⁴ Jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, con número de registro digital: 164865, página 1419, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."



28. Por lo anterior, se desestima dicha causal de improcedencia. Asimismo, no existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

29. **Precisión de la litis:** A la luz de las posiciones de las partes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), estima que la controversia planteada consiste en determinar si la inclusión expresa en la norma impugnada de que la información y orientación educativa sobre la materia que se otorgue a las comunidades indígenas será en español y en lengua maya, resulta en excluir del acceso a dicha información, a otras comunidades indígenas que tienen otra lengua indígena en dicho Estado.

30. En tales términos es que este Pleno centrará el análisis de la presente acción de inconstitucionalidad. Por ello, para analizar la constitucionalidad o no de la disposición impugnada, corresponde referirse a los siguientes apartados generales: **a) el acceso a la información en el derecho a la salud y en materia reproductiva; b) la inclusión de las lenguas indígenas, y c) el análisis al caso concreto.**

A. Sobre el acceso a la información en el derecho a la salud y en materia reproductiva

31. A continuación, este tribunal se referirá a los principales parámetros relacionados con el derecho a la salud y, como parte de éste, al acceso a la información en materia de salud reproductiva, derivados tanto en el ámbito constitucional como convencional, a fin de determinar los estándares aplicables al presente caso.

A.1 Parámetro constitucional

32. El artículo 4o. de la Constitución General establece en lo pertinente que:

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.



"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

33. En interpretación del **derecho a la salud**, el Pleno de la SCJN ha establecido las tesis de rubros: "DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL."²⁵ y "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN."²⁶

²⁵ "El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.". Tesis P. LXVIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 165826; Pleno, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 6, tesis aislada (constitucional)

²⁶ Tesis P. XVI/2011, consultable en la página 29, Tomo XXXIV, agosto de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 161333.

"Del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual toda persona tiene derecho a la salud, derivan una serie de estándares jurídicos de gran relevancia. El Estado Mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho, y existen documentos que esclarecen su contenido y alcance jurídico mínimo consensuado. Así, la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, dispone que el derecho a la salud garantiza pretensiones en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud y refiere que los poderes públicos tienen obligaciones de respeto, protección y cumplimiento en relación con él. Algunas de estas obligaciones son de cumplimiento inmediato y otras de progresivo, lo cual otorga relevancia normativa a los avances y retrocesos en el nivel de goce del derecho. Como destacan los párrafos 30 y siguientes de la observación citada, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representa la limitación de los recursos disponibles, también impone a los Estados obligaciones de efecto inmediato, como por ejemplo las de garantizar que el derecho



34. Además, el Pleno de la SCJN ha especificado que la faceta *social o pública* del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud,²⁷ en la jurisprudencia de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL."

35. Por su parte, la Primera Sala de esta SCJN estableció en la jurisprudencia: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.",²⁸ que:

"La protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un ade-

a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y de adoptar medidas para su plena realización, que deben ser deliberadas y concretas. Como subraya la observación, la realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, sino que les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización. Al igual que ocurre con los demás derechos enunciados en el Pacto referido, continúa el párrafo 32 de la observación citada, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud."

²⁷ P./J. 136/2008, sustentada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 61, con número de registro digital: 168549.

²⁸ Jurisprudencia (constitucional), tesis 1a./J. 8/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2019358, Primera Sala, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 486.



cuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras."

36. La Segunda Sala de la SCJN en el *amparo en revisión 378/2014* sostuvo en lo pertinente que "el derecho al nivel más alto posible de salud, debe entenderse como: un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva."

37. Al respecto, la Segunda Sala también determinó que el reconocer el *acceso a la información*, así como a *los insumos de salud sexual*, se relaciona con la protección a la salud, integridad personal, e inclusive la vida de los menores de edad y, por ende, respeta el derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental, el cual no podría verse satisfecho si se prescindiera de esos elementos integrales de los servicios de salud, lo cual quedó reflejado en la tesis de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 50, FRACCIONES VII Y XI, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL RECONOCER EL DEBER ESTATAL DE GARANTIZAR EL ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS Y PRESTAR ASESORÍA Y ORIENTACIÓN SOBRE SALUD SEXUAL, RESPETA EL DERECHO HUMANO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL DE LOS MENORES DE EDAD."²⁹

²⁹ Tesis 2a. CXXXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2013382, Segunda Sala, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 790, tesis aislada, (constitucional).



38. Sobre el **acceso a la información**, este Tribunal en Pleno de esta SCJN ha establecido la *jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL."*,³⁰ así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016 (10a.), intitulada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA."³¹

³⁰ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, con número de registro digital: 169574.

³¹ El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 838, con número de registro digital: 2012524.



39. Sobre el particular, este Alto Tribunal ha sostenido que,³² según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar)³³ y, 3) el derecho a ser informado (recibir). Específicamente, sobre **el derecho a ser informado (recibir)**, éste garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas). En el presente caso, se analiza esta tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

40. Finalmente, el artículo 67 de la Ley General de Salud, regula lo que corresponde a los servicios de planificación familiar, el cual será analizado más adelante (*infra* párr. 80).

A.2 Parámetro convencional

41. Sobre el derecho a la salud en el marco internacional, la *Observación General No. 14*, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC),³⁴ establece que el derecho a la salud, definido en el apartado 1

³² Acción de inconstitucionalidad 5/2017. Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete. Págs. 15 a 18. Ver acción de inconstitucionalidad 16/2019, pág. 25.

³³ Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

³⁴ Observación General No. 14, Párr. 11. Asimismo, el Comité DESC se ha pronunciado sobre los componentes del derecho a la salud en sucesivas Observaciones Generales Números: 3, 4, 5, 6, 15, 16, 18, 19 y 20.



del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud "*oportuna y apropiada*" sino también los principales factores determinantes de la salud,³⁵ entre otros, el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

42. Tomado en cuenta la *Observación General No. 14* del Comité DESC,³⁶ se han establecido una serie de elementos esenciales e interrelacionados, que deben satisfacerse en materia de salud. A saber: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*.³⁷ Sobre el elemento de la accesibilidad, se desprenden cuatro dimensiones,³⁸ dentro de ellas la de *acceso a la información*, la cual establece:

³⁵ Tales como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

³⁶ ONU, Comité DESC, *OG-14*, supra, párr. 12. A este respecto, dicho Comité señaló que [e]l derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

"a) Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas ... [E]sos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado ...

"b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte ...;

"c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, ... y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate;

"d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas."

³⁷ *Cfr. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, supra*, párr. 152, y *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, supra*, párr. 235; *Poblete Vilches Vs. Chile*, párrs. 120 y 121.

³⁸ *No discriminación*: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.



"**Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.** Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad."

43. Adicionalmente, el Comité DESC ha sostenido que en la interpretación del Apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 del PIDESC, el derecho a la salud materna, infantil y reproductiva, se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, así como los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto (11), los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información (12). En tal sentido, para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos. Por tanto, dicho comité confirma como una obligación prioritaria el "impartir educación y

Accesibilidad física: Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.



proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades".³⁹

44. Las disposiciones contenidas en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW") establecen la obligación de los Estados Partes de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.⁴⁰ Específicamente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante "Comité CEDAW") ha subrayado el deber de los Estados de asegurar en condiciones de igualdad el acceso a servicios de atención médica, así como la información y la educación, entraña la obligación de respetar y proteger los derechos de las mujeres en materia de atención médica y velar por su ejercicio.⁴¹

45. Respecto del acceso a información en materia reproductiva de las adolescentes, el Comité sobre los Derechos del Niño ha establecido el deber de los Estados de brindar a las adolescentes el acceso a información sobre el daño que puede causar los embarazos precoces. Igualmente ha establecido que, a las niñas y adolescentes embarazadas, se les deberían proporcionar servicios de salud adecuados a sus derechos y necesidades particulares.⁴²

46. Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH),⁴³ a partir del *Caso Poblete Vilches Vs. Chile*, la Corte

³⁹ Comité DESC. Observación General No. 14, párrs. 14, 21 y 44 d).

⁴⁰ CEDAW. "Artículo 10. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: ... h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia."

⁴¹ ONU, Comité de la CEDAW, Recomendación General 24, la mujer y salud, párr. 13.

⁴² ONU, Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General No. 4.

⁴³ En la región americana, el Grupo de Trabajo de la OEA para el análisis de los Informes Anuales sobre Indicadores de Progreso, también se ha referido al análisis del derecho a la salud.



Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) reconoció la justiciabilidad directa del derecho a la salud como derecho garantizado por el artículo 26 de la Convención American sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana o CADH),⁴⁴ por lo que sostuvo que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente,⁴⁵ *entendida la salud*,⁴⁶ *no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral*. El tribunal ha precisado que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud,⁴⁷ garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.⁴⁸

⁴⁴ En la sentencia del *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, la Corte desarrolló y concretó por primera vez una condena específica en forma autónoma del artículo 26 de la Convención Americana, dispuesto en el capítulo III, titulado Derechos Económicos, Sociales y Culturales de este tratado. Así, resulta claro interpretar que la Convención Americana incorporó en su catálogo de derechos protegidos los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de las normas de interpretación dispuestas en el propio artículo 29 de la Convención; particularmente, que impide limitar o excluir el goce de los derechos establecidos en la Declaración Americana e inclusive los reconocidos en materia interna. Asimismo, de conformidad con una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva, la Corte ha recurrido al corpus iuris internacional y nacional en la materia para dar contenido específico al alcance de los derechos tutelados por la Convención, a fin de derivar el alcance de las obligaciones específicas de cada derecho. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, párrs. 100 y 103.

⁴⁵ Cfr. ONU, Comité DESC, *OG-14*, *supra*, párr. 1.

⁴⁶ Cfr. *inter alia*, Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Off. Rec. Wild Hlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Las reformas adoptadas por la 26a., la 29a., la 39a. y la 51a. Asambleas Mundiales de la Salud (resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente, se han incorporado sucesivamente a su texto.

⁴⁷ Cfr. *Mutatis mutandi*, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, No. 149, párr. 128.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, No. 349, párr. 118.



47. Asimismo, en dicho caso la Corte IDH determinó que en materia de los derechos sociales (DESCA), del contenido del artículo 26 de la Convención Americana se desprenden dos tipos de obligaciones. Por un lado, la adopción de medidas generales de manera *progresiva* y por otro lado la adopción de medidas de carácter *inmediato*. Respecto de las primeras, la realización progresiva significa que los Estados Partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs; ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las obligaciones de carácter inmediato, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.⁴⁹

48. Frente a dicho parámetro, la Corte IDH reconoció que el *acceso a la información* –contemplado en el artículo 13 de la Convención Americana–, adquiere un carácter instrumental⁵⁰ para garantizar y respetar el *derecho a la salud*. Así el derecho al acceso a la información es una garantía para hacer realidad la derivación del derecho contemplado en el artículo 26 de Convención, con la posibilidad de que se acrediten otros derechos relacionados, de acuerdo con las particularidades del caso en concreto.⁵¹

⁴⁹ Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. *Supra*, párr. 104.

⁵⁰ *Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, supra*, párr. 211. "... En el mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha reconocido el carácter instrumental de ciertos derechos de la Convención Americana, tales como el derecho de acceso a la información, en la medida en que permiten la satisfacción de otros derechos en la Convención, incluidos el derecho a la salud, la vida o la integridad personal ..."

⁵¹ Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, No. 349, Párr. 160.



49. Así, el artículo 13 de la Convención Americana incluye el derecho a *buscar, recibir y difundir* informaciones e ideas de toda índole,⁵² lo cual protege el derecho de acceso a la información, incluyendo información relacionada con la salud de las personas.⁵³ El derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla.⁵⁴ La obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la "obligación de transparencia activa", impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia de atención a la salud, ya que ello contribuye a la accesibilidad a los servicios de salud y a que las personas puedan tomar decisiones libres, bien informadas, de forma plena. Por consiguiente, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental para lograr la satisfacción de otros derechos de la Convención.⁵⁵

50. Respecto de la *salud sexual y reproductiva*,⁵⁶ la Corte IDH señaló que:⁵⁷

⁵² Cfr. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párr. 64, y *Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam*, *supra*, párr. 261.

⁵³ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151, párr. 77, y *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, *supra*, párr. 294. Véase también, ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

⁵⁴ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, *supra*, párr. 77.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, No. 329. párr. 156.

⁵⁶ La Corte ha adoptado el concepto de salud reproductiva formulado por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrado en El Cairo en 1994, como "un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos". En consecuencia, "la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos.". Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, ONU A/CONF.171/13/Rev.1, 1994, párr. 7.2. Cfr. *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 148. De igual forma, la Corte ha considerado que, de acuerdo con la



"Constituye ciertamente una expresión de la salud que tiene particulares implicancias para las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo y parto. Se relaciona, por una parte, con la autonomía y la libertad reproductiva, en cuanto al derecho a tomar decisiones autónomas sobre su plan de vida, su cuerpo y su salud sexual y reproductiva, libre de toda violencia, coacción y discriminación.⁵⁸ Por el otro lado, se refiere al acceso tanto a servicios de salud reproductiva como a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer su derecho a decidir de forma libre y responsable el número de hijos que desean tener y el intervalo de nacimientos.⁵⁹ La Corte ha considerado que 'la falta de salvaguardas legales para tomar en consideración la salud reproductiva puede resultar en un menoscabo grave [de] la autonomía y la libertad reproductiva'.⁶⁰

"...

"... de esta forma, la Corte estima que los Estados deben garantizar el acceso a la información en temas de salud, sobre todo en relación con la salud sexual y reproductiva,⁶¹ cuya denegación muchas veces ha significado una barrera para el ejercicio pleno de este derecho y un impedimento para la toma de decisiones de forma libre y plena. Por lo tanto, la Corte considera que, en materia de salud sexual y reproductiva, la obligación de transparencia activa imputable al Estado

Organización Panamericana de la Salud (OPS), la salud sexual y reproductiva implica que "las personas puedan disfrutar de una vida sexual satisfactoria, segura y responsable, así como la capacidad para reproducirse y la libertad de decidir si se reproducen, cuando y con qué frecuencia". Organización Panamericana de la Salud, *Salud en las Américas 2007*, Volumen I - Regional, Washington D.C., 2007, pág. 151.

⁵⁷ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, No. 329, párrs. 157 y 158.

⁵⁸ Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 22, *El derecho a la salud sexual y reproductiva*, 2 de mayo de 2016, párr. 5.

⁵⁹ Artículo 16 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁶⁰ *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 147.

⁶¹ El relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hizo un análisis específico en relación con los derechos reproductivos en su informe de 2013 y consideró que "[e]l acceso a la información sobre la salud reproductiva es imprescindible para que una mujer pueda ejercer su autonomía reproductiva, y sus derechos a la salud y a la integridad física". ONU, Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013, párr. 33.



apareja el deber del personal de salud de suministrar información que contribuya a que las personas estén en condiciones de tomar decisiones libres y responsables respecto de su propio cuerpo y salud sexual y reproductiva, los cuales se relacionan con aspectos íntimos de su personalidad y de la vida privada y familiar."

51. Por otra parte, en materia de *salud reproductiva*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha sostenido que el derecho de las mujeres de acceso a la información en materia reproductiva hace surgir una obligación proactiva u oficiosa a cargo del Estado, *debido al reconocimiento de las limitaciones que suelen tener las mujeres, particularmente las mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes y quienes habitan en zonas rurales, para acceder a información confiable, completa, oportuna y accesible que les permita ejercer sus derechos o satisfacer sus necesidades*. En estos casos, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental usualmente, aunque no necesariamente, asociado a la satisfacción de otros derechos humanos consagrados en la Convención Americana.⁶²

B. Sobre la inclusión de las lenguas indígenas

52. A continuación, se expondrá el parámetro constitucional y convencional relacionados con el derecho a la expresión que incluye el uso de las lenguas indígenas como parte de su identidad cultural⁶³ y el deber en su debida inclusión a fin de recibir información en su idioma.

⁶² CIDH. Informe sobre Acceso a la Información en Materia Reproductiva desde una Perspectiva de Derechos Humanos. OEA, 22 de noviembre de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61. Párr. 26.

⁶³ Dos instrumentos internacionales tienen particular relevancia en el reconocimiento del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas: el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Varios instrumentos internacionales de la UNESCO también desarrollan el contenido del derecho a la cultura y a la identidad cultural.

Asimismo, la Corte IDH ha establecido que, bajo el artículo 1.1 de la Convención, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y, según el artículo 29 b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 213.



B.1 Parámetro constitucional

53. Como fue previamente señalado, el artículo 6o. constitucional establece el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Ahora bien, este derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de qué es lo que su gobierno hace. En este sentido, toda persona tiene derecho a ser informada por su gobierno y poder actuar en consecuencia de la información que le ha sido entregada, bajo la premisa de que la información debe ser entendible para el solicitante.⁶⁴

54. El artículo 2o. de la Constitución General reconoce los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, por lo que establece, en lo pertinente, que:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

"...

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

"...

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

⁶⁴ Cfr. *Acción de inconstitucionalidad 100/2017*, párrs. 87 a 89.



"VIII. ...

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"...

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

"...

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

"...

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

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



"...

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

55. El Pleno de la SCJN, en interpretación de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas, ha dispuesto que⁶⁵ el artículo 2o., apartado A, fracciones IV y VIII, constitucional establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y garantizar ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

56. En términos de los artículos 2o.⁶⁶ y 3o.⁶⁷ de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, las lenguas indígenas son aquéllas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de las provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación; y forman parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional.

57. El artículo 4o.⁶⁸ de la misma ley define que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez. Asimismo, el artículo

⁶⁵ Acción de Inconstitucionalidad 100/2017, párrs. 90 a 95.

⁶⁶ "Artículo 2. Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación."

⁶⁷ "Artículo 3. Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana."

⁶⁸ "Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la



5o.⁶⁹ establece que el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno, –Federación, entidades federativas y Municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

58. Asimismo, de conformidad con el artículo 7o.⁷⁰ las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública.

59. Por otra parte, el mismo artículo determina que el Estado garantizará el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y para ello, en los Municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas necesarias en todas sus instancias; asimismo, la Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁶⁹ "Artículo 5. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno, –Federación, entidades federativas y Municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales."

⁷⁰ "Artículo 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:

"a) En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con Municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

"b) En los Municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

"La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios."



60. Dicha ley también reconoce en su artículo 9o.⁷¹ como derecho de todo mexicano a comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras; y obliga al Estado a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes.⁷²

61. Particularmente, en la *acción de inconstitucionalidad 100/2017*, el Pleno de esta Corte estableció que:

"Hablar un determinado idioma o lengua es una condición básica para recibir y entregar cualquier tipo de información entre seres humanos. Por tanto, se entiende que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, entregar la información que sea solicitada en aquellos idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional.

"...

"Esta Suprema Corte parte del entendido de que no es admisible el establecimiento de directivas del Estado que prefieran el habla de un idioma o lengua sobre otro y que puedan tener como efecto a corto o largo plazo llevar al monolingüismo al favorecer la supresión directa o indirecta de otros idiomas o lenguas vivas.

"El derecho de toda persona a hablar en su propio idioma o lengua contiene el derecho a que el Estado no otorgue preferencia en el uso corriente a un idioma o lengua respecto de otro, independientemente de cuál sea este.

⁷¹ "Artículo 9. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras."

⁷² Asu vez, el artículo 10 establece que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. En los términos del artículo 5o., en las entidades federativas y en los Municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran.



"En este sentido, no existe una obligación universal a que el Estado responda en el idioma o lengua que cada individuo se lo solicite, puesto que es necesario atender razonablemente a las circunstancias históricas y demográficas específicas que definen los lenguajes que son efectivamente utilizados en un país o territorio, pero sí la obligación a no establecer como medida gubernamental que un idioma o lengua deba ser utilizado de forma preferente sobre otros."

B.2 Parámetro convencional

62. En la esfera internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Convenio 169 de la OIT), en su artículo 30 establece que:

"1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

"2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos."

63. En su artículo 28 de este Convenio se establece, en lo pertinente, que los Estados "deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".

64. Por su parte, el artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala que los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados. Asimismo, el artículo 16 dispone que "los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna".



65. Asimismo, dicha Declaración en su artículo 14 dispone que "los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje", así como que "los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma". En su artículo 16 dispone que "los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación".

66. Similares derechos se consagran en los artículos VI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII y XIV de la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.⁷³

67. Por su parte, la Corte IDH ha señalado que el artículo 13.1 de la Convención Americana consagra expresamente la libertad de difundir oralmente la información. En este sentido, consideró que uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y que éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento. La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. Los Estados deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos.⁷⁴ Así, consideró que la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura.⁷⁵

⁷³ OEA. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, Enlace: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

⁷⁴ Cfr. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125, párr. 51.

⁷⁵ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, No. 141, párrs. 164 y 171.



68. Asimismo, la Comisión Interamericana ha destacado la importancia de que la información que se brinde esté adaptada *a la lengua* de quien la solicite o la requiera. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha sostenido que los grupos étnicos y culturales tienen derecho a que los Estados diseñen políticas destinadas a adaptar el derecho de acceso a sus necesidades culturales, como por ejemplo, *a su lengua*. En consecuencia, para garantizar un acceso efectivo a información en materia sexual y reproductiva, los Estados tienen la obligación de asegurar que las mujeres reciban la información y educación *en sus propias lenguas* y en respeto de sus culturas.⁷⁶

69. En este sentido, el Comité DESC considera que la información sobre los servicios públicos, por ejemplo, debe estar disponible, en la medida de lo posible, en las lenguas minoritarias.⁷⁷ Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados deberían asegurar que haya una amplia gama de programas de prevención en que se tengan en cuenta las circunstancias, normas éticas y los valores culturales locales, que incluyan actividades de información, educación y comunicación en *los idiomas que mejor comprendan las comunidades* en las que se respeten sus culturas, con objeto de reducir las conductas de riesgo y promover una conducta sexual responsable.⁷⁸

C. Análisis al caso concreto

70. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional, en este apartado, esta SCJN analizará: 1) el contexto probado en el que se inserta la norma en el Estado de Yucatán; 2) la norma impugnada, y 3) los estándares aplicables y la subsunción al caso concreto.

⁷⁶ CIDH. Informe sobre Acceso a la Información en Materia Reproductiva desde una Perspectiva de Derechos Humanos. OEA, 22 de noviembre de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61. Párr. 57 y CIDH, Informe Anual 2008, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁷⁷ ONU, Observación General 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 2 de julio de 2009.

⁷⁸ ONU, Resolución del Consejo de Derechos Humanos, Protección de los derechos humanos en el contexto del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), A/HRC/RES/12/27, 22 de octubre de 2009, párr. 6.



C.1 Contexto de lenguas indígenas en el Estado de Yucatán

71. México cuenta con 69 lenguas nacionales –68 indígenas y el español–. **Existen más de 7 millones de hablantes de alguna lengua indígena en el país** y más de 25 millones de mexicanos se reconocen como indígenas, la mayoría de los cuales se localiza en el sureste del país, donde se registra la mayor población hablante de estas lenguas.⁷⁹ **Cerca de 860,000 personas hablan en México la lengua maya**, segunda en el país después del náhuatl.⁸⁰

72. Aproximadamente 65.4% de la población existente en Yucatán se autoadscribe como indígena, lo cual la ubica como la segunda entidad federativa del Estado Mexicano con mayor población originaria,⁸¹ lo que representa aproximadamente el 29% de la población yucateca que habla lengua indígena (544,927 personas). Además, un 4.8% habla alguna lengua indígena y no habla español.⁸² En el Estado de Yucatán se hablan aproximadamente 39 lenguas indígenas, siendo cinco las principales, las cuales son la *maya* (98.7%), *chol* (0.2%), *tzeltal*, *mixe* y *zapoteco* (0.1%, cada una).⁸³

73. De acuerdo con el informe de la CIDH, particularmente las mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes de la región americana, quienes habitan en zonas rurales y las migrantes, son quienes enfrentan mayores obstáculos en su acceso a información sobre salud sexual y reproductiva. En algunos casos las barreras son de tal magnitud que pueden constituir violaciones a los derechos de las mujeres a la integridad personal, vida privada y familiar y a vivir libres de

⁷⁹ Según cifras del INEGI, en 2015.

⁸⁰ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Véase también <https://www.gob.mx/cultura/articulos/lenguas-indigenas?idiom=es>

⁸¹ Encuesta Intercensal del INEGI, 2015, visible en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

⁸² Ídem.

⁸³ Véase INEGI, "Conociendo Yucatán", visible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/YUCATAN.pdf La accionante hizo notar que es importante que si bien algunas de las lenguas ya mencionadas pertenecen a la misma familia maya o mayense –un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común– no significa que se trate de la misma lengua, sino que tiene derivaciones o variantes lingüísticas particulares de cada comunidad. INALI, visible en <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>



violencia y discriminación en contravención con las obligaciones contraídas por los Estados Americanos en materia de derechos humanos.⁸⁴

C.2 Norma impugnada

74. El texto del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, dispone lo siguiente:

"Artículo 68. La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con pleno respeto a su dignidad.

"Quiénes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran.

"Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya."

⁸⁴ CIDH. Informe sobre Acceso a la Información en Materia Reproductiva desde una Perspectiva de Derechos Humanos. OEA, 22 de noviembre de 2011. OEA/Ser.LV/II. Doc. 61. Párr. 7. CIDH, Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, 7 de junio de 2010.



C.3 Estándares aplicables y subsunción

75. En vista del parámetro previamente expuesto, este Pleno de la SCJN estima que el acceso a la información es un componente fundamental del derecho a la salud, el cual adquiere un carácter instrumental que debe ser garantizado por el Estado, de conformidad con los artículos 4o. y 6o. de la Constitución General y el parámetro convencional aplicable. En particular, el acceso a la información en materia de salud reproductiva constituye en efecto un deber oficioso a cargo del Estado, el cual debe incluir medidas adecuadas de información y educación que habilite a las personas a tomar decisiones libres y conscientes sobre su salud sexual, reproductiva y de planificación familiar, el cual debe ser brindado sin discriminación a los diversos sectores de la población y en general.

76. En este sentido, el establecimiento en la norma impugnada de brindar información sobre el aspecto de los servicios de planificación familiar, en principio es acorde con los estándares antes descritos, por lo que cumple con los deberes del Estado en esa materia de otorgar información relevante sobre derechos de salud sexual y reproductiva a la población.

77. Sin embargo, el Pleno de esta SCJN considera que el ejercicio de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Por lo que el acceso a la información en materias relevantes como lo concerniente al derecho a la salud, constituyen un deber esencial, de conformidad con los artículos 2o., 4o. y 6o. de la Constitución General, y demás disposiciones convencionales en la materia (*supra párrs. 41 a 69*).

78. Ahora bien, de dicho parámetro de regularidad constitucional, se desprende que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez, por lo que se debe acceder a información pública en dichas lenguas, en la medida de los parámetros razonables. Si bien en México se reconoce la existencia de al menos 68 lenguas indígenas, resulta de vital importancia que los gobiernos garanticen el acceso a la información pública, sobre todo en temas relevantes y/o esenciales, no sólo en las lenguas predominantes, sino también en las lenguas minoritarias, de manera que éstas no sean excluidas del



ámbito de su aplicación, así como se garanticen los derechos que le asisten a las personas que las hablan.

79. Por lo que, si bien la norma impugnada pretendió de manera positiva incorporar explícitamente, además del español, la inclusión en el acceso a la información correspondiente de los hablantes de lengua indígena maya en el Estado de Yucatán, que representa casi el 99% de sus integrantes, resulta evidente que la medida no incorporó el restante porcentaje de esa población indígena por pequeño que éste sea, por lo que *de jure* esa minoría queda excluida de recibir información relevante y/o esencial para el ejercicio de su salud sexual y reproductiva, por vías adecuadas y efectivas para su debida comprensión, lo que contraviene el parámetro constitucional.

80. Adicionalmente, esta SCJN advierte que la **Ley General de Salud**,⁸⁵ regula lo que corresponde a los servicios de planificación familiar en su artículo 67, el cual establece que:

Capítulo VI Servicios de planificación familiar

"**Artículo 67.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

"Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

⁸⁵ Enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf



"En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate." [énfasis añadido]

81. Como se puede apreciar, dicha ley de carácter general es muy similar al artículo 68 impugnado de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Con la diferencia explícita en la última fracción de ambas normas. Así, en la ley general se refiere a que las acciones de información se llevarán a cabo "**en español y en lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidades de que se traten**", mientras que en la norma impugnada se refiere "*proporcionarse en español y en lengua maya*".

82. Lo anterior, evidencia que la norma impugnada, lejos de maximizar los derechos de la ley general, ya sea estableciendo de manera genérica las lenguas indígenas, o bien especificando éstas de acuerdo con su uso en la región o comunidades, la norma impugnada lo limitó a las lenguas predominantes en el Estado de Yucatán; en este caso el español y la maya.

83. Es decir, si bien previo a la reforma no se especificaba ninguna lengua indígena, con dicho decreto, entre otras, se pretendió dar cumplimiento a la Ley General de Salud, pero en lugar de ampliar su ámbito de protección, ésta lo limitó de manera subinclusiva a una sola lengua indígena.

84. Del procedimiento legislativo se desprende que no se tomaron en cuenta diversos elementos que evidenciaban la existencia de otras lenguas minoritarias que coexisten en el Estado de Yucatán y que por ende cuentan con tal derecho al acceso a la información sobre la materia.

85. Si bien en su informe el Poder Legislativo señaló que dicho enunciado impugnado no debía interpretarse de forma limitativa sino enunciativa (*supra* párr. 14), lo cierto es que a la luz de los estándares previamente descritos, de una interpretación sistemática,⁸⁶ así como tomado en cuenta la propia literalidad

⁸⁶ Se hace notar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán establece que: "Artículo 87. Son funciones específicas del Estado: ... XVI. Establecer en el sistema educativo básico las condiciones y los procedimientos para rescatar, fomentar y preservar la lengua nativa de la entidad." Otros artículos que hacen referencia a la lengua maya son: Artículo 28, 7 Bis. Inciso II.



de la Ley General de Salud, la redacción de la norma impugnada es clara en establecer que se refiere al "*español y lengua maya*", lo que no da cabida para interpretar que la porción normativa se refiere también a otras lenguas indígenas de manera enunciativa.

86. En este sentido, este Pleno de la SCJN encuentra que la falta de inclusión de otras lenguas indígenas en la norma impugnada vulnera los derechos de acceso a la información relevante y/o esencial en materia de salud reproductiva de otras minorías de lengua indígena que no contempla la norma, lo que limita el parámetro de regularidad constitucional, por lo que corresponde **declarar la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán.**

87. Es preciso mencionar que, en atención a las conclusiones anteriores y las características propias del caso, el Pleno de esta Corte estima que, en la presente acción resulta innecesario realizar un test de igualdad de escrutinio estricto como lo propuso la accionante, siendo que, por un lado, la legislación local examinada resulta limitativa o subinclusiva de lo que establece el parámetro constitucional, según el cual la norma debía contemplar las lenguas de la región, lo que de por sí evidencia su incumplimiento, y por otra parte, se estima que no se trata propiamente de una diferencia de trato que se pueda actualizar entre minorías o grupos en situación de vulnerabilidad a través de un beneficio exclusivo, sino más bien en la omisión de la norma de incluir a otras minorías a fin de que también éstas alcancen el marco de protección constitucional que les corresponde y que es deber estatal proporcionar.⁸⁷

VII. EFECTOS

88. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁸⁸ las

⁸⁷ "Artículo 24 de la CADH. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

⁸⁸ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...



sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

89. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declaró la invalidez del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto No. 167/2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán, lo cual implica por el momento la aplicación directa del artículo 67, párrafo último, de la Ley General de Salud.

90. Finalmente, en vista de los precedentes, mediante los cuales se ha dispuesto al Estado de Yucatán legislar de manera inclusiva respecto de lenguas indígenas en dicho Estado,⁸⁹ en lo futuro el Congreso del Estado de Yucatán deberá de tomar en consideración los estándares vertidos en la materia por esta SCJN, en los términos de lo resuelto en el presente fallo.

91. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

VIII. RESUELVE.

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 167/2020,

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

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

⁸⁹ *Cfr. Acción de inconstitucionalidad 100/2017.*



publicado en Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Yucatán, en atención a lo establecido en el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán, en el sentido de que en el caso no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que sí era necesaria. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 167/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea se sumó a las consideraciones con un voto aclaratorio. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán e implique la aplicación directa del artículo 67, párrafo último, de la Ley General de Salud. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de trece de enero de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.) y aisladas 2a. CXXXVIII/2016 (10a.) y 2a. LXXXIV/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 100/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo I, febrero de 2020, página 58, con número de registro digital: 29318.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente, que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 109/2020.

1. En sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el medio de regularidad constitucional citado al rubro, por unanimidad de once votos¹, en el que declaró la invalidez de la norma impugnada.
2. Me pronuncié a favor de invalidar el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán² porque considero que la norma discrimina por razones étnicas. Sin embargo, no comparto la metodología y las consideraciones que llevaron a la mayoría a invalidar la norma.
3. En síntesis, considero que la norma introduce una distinción de trato entre las personas que hablan español y/o maya frente a las que no hablan alguna de

¹ Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y el Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio. Las Ministras y el Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

². "Artículo 68. ...

"Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya."



estas dos lenguas en la entidad. Esa distinción impacta una categoría protegida por el artículo 1o. constitucional, por lo que se debió realizar un *test* de igualdad. Por último, la norma no supera el *test* dado que no persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa que justifique la exclusión de las lenguas que efectivamente se hablan en la entidad. Enseguida elaboro sobre estas consideraciones.

4. En el Estado de Yucatán el 65.4% de la población se auto adscribe como indígena, lo cual la ubica como la segunda entidad federativa con mayor población originaria. Además, aproximadamente el 29% de la población yucateca habla una lengua indígena (544,927 personas) y un 4.8% habla alguna lengua indígena y no habla español. En la entidad se hablan aproximadamente 39 lenguas indígenas, siendo la lengua maya con más hablantes (98.7%) y las lenguas chol (0.2%), tzeltal, mixe y zapoteco (0.1%, cada una) siendo las lenguas con menos hablantes (minoritarias).³
5. La disposición analizada en la acción de inconstitucionalidad establece que las acciones de información y orientación sobre salud reproductiva deberán proporcionarse en español y maya. De lo anterior se desprende que la norma excluye de manera tácita a las otras lenguas que se hablan en la región.
6. A diferencia de la conclusión mayoritaria, considero que no estamos ante una omisión de la norma de incluir otras lenguas minoritarias. Tal "omisión" es, en realidad, un acto de exclusión tácito que impacta el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.
7. En la acción de inconstitucionalidad 100/2017⁴ este Tribunal Pleno determinó que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, entregar información en los idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional. Por lo tanto, en el Estado de Yucatán la información se debería entregar incluso en las lenguas minoritarias.
8. Así, la obligación del Estado consiste en no usar de manera preferente un idioma o lengua sobre otros. En este caso, el uso preferente de español y maya impacta

³ Véase INEGI, "Conociendo Yucatán", visible en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/YUCATAN.pdf

⁴ Resuelta en sesión de once de junio de dos mil diecinueve y aprobado por mayoría de nueve votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno.



en el derecho a la igualdad de los hablantes de otras lenguas que no son español y/o maya para recibir información pública en su lengua.

9. Además, considero que la distinción de trato está basada en una categoría prohibida por el artículo 1o. constitucional, que consiste en discriminar por razones étnicas, lo cual atenta contra la dignidad de las personas.
10. Etnia y lengua son dos elementos de la identidad de cada persona que tienen una relación necesaria. Las etnias se conceptualizan como aquellas comunidades humanas definidas por afinidades raciales, **lingüísticas** y culturales, entre otras.⁵ De la definición de etnias deduzco que cualquier discriminación por razón de lengua, es también una discriminación por razones étnicas. Dado que la disposición discrimina por razones étnicas, este Pleno tuvo que haber considerado que se ubica en el supuesto de categoría sospechosa.⁶ Como tal, la metodología requerida para analizar su regularidad constitucional era un **test de igualdad de escrutinio estricto**.⁷
11. El *test* de igualdad en sentido estricto exige, en primer término, examinar si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa*, desde el punto de vista constitucional.⁸ En ese sentido, la finalidad perseguida, al elevarse la intensidad del escrutinio, debe exigirse que tenga un apoyo constitucional, esto es, que persiga un objetivo constitucionalmente importante.
12. Al respecto, la medida normativa supera la **primera grada** del *test* de igualdad en sentido estricto porque tiene por objeto comunicar información relacionada con la salud reproductiva de las personas a la ciudadanía de la entidad federativa, lo cual es un objetivo constitucional de primera importancia.

⁵ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Ver: <https://dle.rae.es/etnia>.

⁶ "Artículo 1o. ... "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

⁷ "**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.**"

⁸ En relación con la primera grada y la explicación de qué es una finalidad imperiosa:

Acción de inconstitucionalidad 61/2016. Aprobada por mayoría de nueve votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

Amparo en revisión 152/2013. Aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en la sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce.

Amparo en revisión 988/2004. Aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros integrantes de la Segunda Sala en la sesión de veintisiete de agosto de dos mil cuatro.



13. Sin embargo, la norma no supera la **segunda grada** del *test*, que se refiere a la **idoneidad de la medida**, pues el mejor medio para cumplir con la finalidad anteriormente dicha era brindar la información que la ciudadanía necesita en la lengua que de hecho habla y que, según la información disponible en el expediente, no solamente son el español y maya.
14. Por lo tanto, dado que la norma es sub inclusiva, genera una situación de privilegio para los hablantes de español y/o maya, que verán satisfecho su derecho a recibir información pública en su lengua, mientras que los hablantes de otra lengua no lo harán.
15. Por lo tanto, la norma genera una situación inequitativa, pues deja a ciertos grupos minoritarios sin la posibilidad de acceder a información valiosa para su salud reproductiva, lo que también derrota el propósito de la norma impugnada. Por ello, considero que la norma discrimina por razones étnicas y es inconstitucional.
16. Por último, si bien es cierto que la obligación estatal de ofrecer información a la gente en su lengua está sujeta a condiciones de razonabilidad, es importante hacer notar que el Poder Legislativo de Yucatán no argumentó en el proceso legislativo de la norma, o durante la tramitación de este medio de control, la existencia de algún impedimento de tipo práctico que le impidiera cumplir con la obligación de informar en todas las lenguas que efectivamente se hablan en la entidad.
17. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme de la metodología y las consideraciones aprobadas por el Pleno.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 28/2011 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, con número de registro digital: 161310.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular, que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 109/2020.

En las sesiones del trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que impugnó el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del



Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto No. 167/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, disposición normativa que reconoce que las acciones de información y orientación sobre planificación familiar que se otorguen a las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y lengua maya.

Resolución del Tribunal Pleno. Se determinó por una mayoría de seis votos que en el caso no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Se aprobó por unanimidad de once votos declarar la invalidez del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 167/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de seis votos determinar que la invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán e implique la aplicación directa del artículo 67, párrafo último, de la Ley General de Salud.

Respetuosamente me aparto de las consideraciones del proyecto, porque estimo que era necesario realizar una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas cuyo derecho de acceso a la información y derecho a la salud iban a verse afectados. A continuación, expondré el análisis que me permitió llegar a esta conclusión, en el siguiente orden: (i) el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; (ii) el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y (iii) el análisis del caso concreto.

A. El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas

El Tribunal Pleno ha sostenido que, si bien el derecho a la consulta encuentra su origen en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo cierto es que es posible desprenderlo del propio texto del artículo 2o. constitucional al interpretar el derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.¹

¹ Sentencia recaída al amparo en revisión 928/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de enero de 2021.



Por otra parte, tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como en la propia interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dado a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se ha sostenido que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales se funda en el respeto a sus derechos a la identidad cultural², teniendo además una doble naturaleza, siendo por una parte una obligación convencional, pero también un principio general del derecho internacional.³

El Tribunal Pleno ha generado amplia jurisprudencia en el tema de consulta a grupos y comunidades indígenas, y ha sostenido el criterio reiterado de que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

En la acción de inconstitucionalidad 212/2020 se sostuvo que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

El Convenio No. 169 de la OIT dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas⁴, así como tomar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces, teniendo en cuenta su diversidad lingüística, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena.⁵

² Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrs. 159 y 160.

³ Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 222; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 158.

⁴ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 6. 1.a.

⁵ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 12. Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 36.2 que los Estados, "en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho."



De igual manera, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha indicado que la expresión "procedimientos apropiados" debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y, por lo tanto, no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería "tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas".⁶ En tal sentido, dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos.⁷

Por su parte, la Corte IDH ha señalado que, como dispone el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen derecho a ser *consultados* previamente sobre los temas, políticas y leyes que les afecten. Por lo que los Estados tienen la obligación, de forma previa a la adecuación de una normativa, de tomar acciones que permitan la participación de los pueblos indígenas del país en procesos de *consulta* respecto de medidas que afecten sus derechos.⁸

Además, la misma Corte Interamericana ha manifestado que, al garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes.⁹

Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con los pueblos indígenas, de conformidad con sus propias

⁶ OIT, Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF), GB.295/17; GB.304/14/7 (2006), párr. 42.

⁷ Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB.283/17/1 (2001), párr. 109.

⁸ Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021, párr. 199. Al respecto, debemos entender que la expresión "afectación a los pueblos indígenas" no se restringe a un efecto negativo, sino que es todo tema, política o ley que puede impactar o incidir en sus derechos.

⁹ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.



tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones.¹⁰

Considero que estos requisitos para la realización de la consulta previa deben respetarse en cualquier consulta que se realice, sin importar el objeto de la misma (proyecto ambiental, ley de salud, ley de educación, etc.). De ahí que el ejercicio de consulta deberá ser previo a que ocurra el acto que afectará derechos de los pueblos indígenas; tendrá que hacerse según sus costumbres y tradiciones; deberá ser de buena fe, y a través de procedimientos culturalmente adecuados, y tendrá que tomar en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones.

En ese sentido, la Corte Interamericana ha determinado que el reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática. Una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio 169 de la OIT.¹¹

Está claramente reconocida la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados.¹²

Así, la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas 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

¹⁰ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

¹¹ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 159.



los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH. Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos.¹³

Lo anterior conlleva la obligación 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. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.¹⁴

Al respecto, la Corte IDH ha indicado que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes.¹⁵

En esta línea, el Estado debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Por ello, en su caso, corresponde también al Estado llevar a cabo tareas de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes.¹⁶

¹² Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 165.

¹³ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 166.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 166.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 167.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 167.



Finalmente, la Corte Interamericana ha destacado que es deber del Estado –y no de los pueblos indígenas– demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas.¹⁷

B. El derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas

El derecho a la autodeterminación o autoidentificación se encuentra plasmado en el artículo 2o. de la Constitución, el cual establece que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas."¹⁸

La Suprema Corte de Justicia ha retomado este criterio y reconoce el derecho a la autoconciencia o la autoadscripción de las comunidades originarias. Además, establece las características y afinidades para delimitarla: (i) la continuidad histórica; (ii) la conexión territorial; y, (iii) las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas.¹⁹

En materia local, en 1998 se publicó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la cual fue referente en materia internacional como un avance en la materia. Dentro de ésta se reconoce que:

"Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a determinar libremente su existencia como tales, y a que en la ley y en la práctica se reconozca esa forma de identidad social y cultural. Así mismo, tienen derecho social a determinar, conforme a la tradición de cada uno, quiénes integran el pueblo o la comunidad indígena en cuestión (sic), y a ejercer con autonomía todos los derechos que esta ley reconoce a dichos pueblos y comunidades."²⁰

La Corte IDH ha considerado que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que

¹⁷ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 179.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, art. 2.

¹⁹ Tesis [A]: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 743, con número de registro digital: 2004277.

²⁰ Artículo 4o. de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, publicada el 19 de junio de 1998.



debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio No. 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven".²¹

Bajo el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1.1 de la CADH, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y, según el artículo 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos.²²

La Corte IDH también ha sostenido que en lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.²³

Por otro lado, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas resulta muy relevante respecto a la disposición libre de sus riquezas y recursos naturales, que es necesaria para no verse privados de sus propios medios de subsistencia. En ese sentido, tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen titularidad de derechos humanos a pueblos indígenas. La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos VI y IX respectivamente, preceptúa el deber estatal de reconocer "el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo", y "la personalidad jurídica de los

²¹ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 217.

²² Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párr. 213.

²³ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 200.



pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración."²⁴

Por último, en el caso específico de las mujeres indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha referido que, debido a la naturaleza multidimensional de su identidad, es necesario entender la intersección de las formas estructurales de discriminación que a lo largo de la historia han afectado y siguen afectando a las mujeres indígenas como consecuencia de la combinación de su etnicidad, raza, género y situación de pobreza. A estos factores más frecuentes de discriminación también se pueden sumar otros, tales como la edad, la discapacidad, el embarazo, tener el estatus de persona desplazada, la privación de libertad, o el hecho de vivir en zonas afectadas por conflictos armados, la orientación sexual o la identidad de género.²⁵

La CIDH ha reiterado que en la acción del Estado para proteger los derechos de las mujeres indígenas se deben tener en cuenta sus necesidades como mujeres y como integrantes de pueblos indígenas y la forma en que estas dos partes de su identidad se han combinado a lo largo de la historia, volviéndolas susceptibles específicamente a diversas violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Además, la CIDH considera esencial que los Estados recopilen información estadística para documentar estas necesidades con una perspectiva intercultural y de género.²⁶

C. Análisis del caso concreto

Al analizar todos los estándares referidos anteriormente, necesariamente se concluye que el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán resulta inconstitucional, al no haberse realizado ninguna consulta previa a los pueblos indígenas que tendrían una afectación directa a sus derechos.

Considero pertinente señalar claramente que los siguientes supuestos existieron en el presente caso: (i) el contenido del último párrafo del artículo 68 de la Ley

²⁴ Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra tierra) Vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C, No. 400, párr. 154.

²⁵ Las Mujeres Indígenas y sus Derechos Humanos en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. doc.44/17, párr. 40.

²⁶ Las Mujeres Indígenas y sus Derechos Humanos en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. doc.44/17, párr. 41.



de Salud del Estado de Yucatán se encuentra dirigido a pueblos y comunidades indígenas de ese Estado; (ii) lo dispuesto en el último párrafo del referido precepto implica una afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Yucatán; (iii) no se realizó una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas que serían afectados con la emisión de la norma mencionada, y (iv) lo contenido en el último párrafo del artículo 68 resultó discriminatorio para determinados pueblos indígenas del Estado de Yucatán que recibieron un trato diferenciado sin que existiera una adecuada justificación para ellos.

Al respecto, destaco que cualquiera que pueda ser la afectación al goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas con la emisión de una ley, debe existir una consulta previa que permita conocer su opinión al respecto. Esta consulta debe revestir una forma culturalmente adecuada, y debe llevarse a cabo con independencia de si la respuesta nos parece obvia o no a quienes no formamos parte de los pueblos y comunidades indígenas que serán afectados.

Es claro que la consulta previa hubiera sido la vía para garantizar que el derecho de acceso a la información se otorgara de forma adecuada a los pueblos indígenas, tanto, que el hecho de no haberlos consultado trajo como consecuencia que algunas lenguas no fueran tomadas en cuenta en el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Si bien el proyecto de sentencia retoma que el INEGI ha identificado las diversas lenguas que los pueblos y comunidades indígenas hablan en Yucatán, y que la Ley de Salud estatal no las contempló todas, esto no es suficiente, pues de origen la ausencia de consulta previa generó una vulneración a los derechos humanos de los pueblos indígenas, al no permitirles expresar en qué lengua deseaban recibir la información.

La pregunta que debía formularse es sencilla, pues considero que podría haberse realizado un cuestionamiento como el siguiente: *¿En qué lengua desea que se le brinde información y orientación educativa respecto de planificación familiar?* Como referí anteriormente, el hecho de que la respuesta pueda parecer obvia para algunas personas, o de que la consulta pueda estimarse como meramente instrumental, no son motivos que dejen sin efectos el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. El punto central es si existe una afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y si la respuesta es afirmativa, debe hacerse una consulta previa.



La importancia del derecho a la consulta queda claramente demostrada en este caso, en el que el derecho a la planificación familiar y el derecho a obtener información en su lengua se llevó a cabo de manera deficiente, precisamente por la ausencia de consulta previa. Los miembros de los diversos grupos y comunidades indígenas que habitan en el Estado de Yucatán no pudieron manifestar las lenguas que debían ser contempladas para establecer las acciones de información y orientación educativa en materia de planificación familiar, y como consecuencia de ello, el último párrafo del artículo infundado únicamente menciona que la información se proporcione en español y en lengua maya.

Al respecto, considero que la solución no es únicamente mencionar el último párrafo del artículo 67 de la Ley General de Salud²⁷, puesto que este precepto únicamente representa el marco general. Para instrumentalizar este derecho en cada Estado, deberán realizarse consultas con los pueblos y comunidades indígenas afectados, a fin de que sean éstos quienes determinen las lenguas en que debe darse la información y orientación educativa. Para garantizar el efecto útil del artículo 67, es de hecho necesario realizar las consultas pertinentes.²⁸

Además, quiero mencionar que el derecho a la información de las comunidades indígenas no se contrapone con el derecho a la consulta, sino que el derecho a la consulta es vía para garantizar el correcto goce y ejercicio de otros derechos sustantivos. En este caso, los pueblos y comunidades indígenas requerían la consulta previa para poder tener acceso a la información relacionada con planificación familiar, con la consulta, los pueblos y comunidades indígenas hubieran podido decidir en qué lenguas debía darse la información.

Finalmente, me parece importante señalar que si bien el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, únicamente contempla las lenguas en que debe darse la información y educación en materia de planeación familiar, y es por tanto únicamente el tema lingüístico el que nos toca analizar, los estándares internacionales del derecho a la consulta previa man-

²⁷ "En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate."

²⁸ Esto se refuerza con lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que establece que: "La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios."



datan que esta se lleve a cabo de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando formas culturalmente adecuadas para ellos. Estos estándares deben respetarse siempre que se realicen consultas previas a pueblos y comunidades indígenas.

CONCLUSIÓN

Tomando en cuenta la obligación que tiene el Estado Mexicano, derivada conjuntamente de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal y del Convenio 169 de la OIT, de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en relación con todos aquellos aspectos que puedan llegar a afectarles directamente, concluyo que el contenido del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán resulta inconstitucional, pues del procedimiento legislativo no se advierte que haya existido un proceso de consulta previa, que permitiera manifestar por parte de los propios miembros de los grupos y comunidades indígenas, las lenguas que debían ser contempladas para establecer las acciones de información y orientación educativa en materia de planificación familiar.

Siempre que se afecten derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y no se haya cumplido con la obligación de realizar una consulta previa, se debe declarar la invalidez de esa porción normativa, justamente porque se afectan sus derechos, con independencia del sentido de la norma.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y aclaratorio, que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas los días trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual se analizó



la validez del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante decreto publicado el nueve de enero de dos mil veinte.

Por razón de método, en primer lugar, se discutió si durante el proceso legislativo se debió haber llevado a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de dicha entidad federativa en relación con la norma impugnada. Al respecto, sólo una minoría de cinco Ministras y Ministros consideramos que sí era necesaria la realización de una consulta.

Posteriormente, se procedió a discutir, conforme a la propuesta presentada por la Ministra ponente, si la norma vulneraba el derecho de acceso a la información en materia de salud reproductiva y los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas. Sin embargo, aunque en la votación respectiva se alcanzó unanimidad por su invalidez, una mayoría de seis Ministras y Ministros se pronunciaron en contra de las consideraciones del proyecto de resolución. A fin de facilitar la elaboración de la sentencia, decidí sumarme a las consideraciones.

En este sentido, formulo el presente voto concurrente y aclaratorio, para desarrollar las razones por las cuales en las sesiones de que he dado noticia estuve en favor de la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, pero por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, para exponer los motivos que me llevaron a sumarme a las consideraciones del proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno para efectos de la votación.

Por principio de cuentas, es importante precisar que, en su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán es inconstitucional, porque establece que la información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas en materia de salud reproductiva y planificación familiar será proporcionada en español y en lengua maya, lo cual resulta discriminatorio porque excluye a personas que hablan otras lenguas indígenas. Además, adujo que ello obstaculizaba el acceso a la información relacionada con su ejercicio al derecho a la salud.

El artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán disponía lo siguiente:

"Artículo 68. La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos.



La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"...

Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya."

Precisado lo anterior, procedo a desarrollar las consideraciones de la sentencia; las razones de mi disenso y aquellas que me llevaron a sumarme a la propuesta sometida a consideración del Tribunal Pleno para efectos de la votación.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

En primer lugar, la sentencia desarrolla el parámetro constitucional y convencional en la materia. Al respecto, concluye que *i)* es un deber oficioso a cargo del Estado brindar acceso a la información en materia de salud reproductiva, en general y sin discriminación a los diversos sectores de la sociedad. Asimismo, que *ii)* el ejercicio de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas es un derecho fundamental, por lo que el Estado está obligado a garantizar este acceso a la información pública, sobre todo en temas relevantes y/o esenciales, no sólo en las lenguas predominantes, sino también en las minoritarias.

Posteriormente, la sentencia analiza el párrafo impugnado y considera que cumple con el deber oficioso del Estado de brindar información relevante sobre los derechos de salud sexual y reproductiva a la población. Sin embargo, sostiene que, al contemplar únicamente el español y la lengua maya, excluye *de jure* a las personas del Estado que hablan otras lenguas indígenas minoritarias de recibir información relevante y/o esencial para el ejercicio de su salud sexual y reproductiva, por vías adecuadas y efectivas para su debida comprensión, lo que contraviene el parámetro constitucional.



Adicionalmente, la sentencia advierte que el artículo 61 de la Ley General de Salud dispone que, en materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo *en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate*. En este sentido, la norma limita los derechos reconocidos en esta ley general.

Así, se declara la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley General de Salud del Estado de Yucatán, por vulnerar los derechos de acceso a la información relevante y/o esencial en materia de salud reproductiva de otras minorías de lengua indígena que no contempla la norma.

II. Razones del disenso

Como sostuve en las sesiones en que se discutió el presente asunto y como he votado reiteradamente sin excepción alguna, considero que se actualiza la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de normas que les afectan directamente. En el caso, sostengo que era necesario consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Yucatán, la forma en que la información en materia de planificación familiar debía ser presentada y distribuida, a fin de ser *culturalmente adecuada*. Me explico.

a. Obligación de consultar

La obligación de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente se desprende de los artículos 2o. de la Constitución General¹ y 6 del Convenio

¹ Constitución General

"**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

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

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

"...

"**IX. Consultar a los pueblos indígenas** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.



169 de la OIT², en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.³

En el caso, el párrafo impugnado establece los idiomas en que se deberá proporcionar la información y orientación educativa en materia de planificación familiar.⁴ En este sentido, incide de manera directa en el acceso a la información sobre derechos sexuales y reproductivos en lengua propia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En efecto, los Estados están obligados a garantizar el acceso a la información en temas de salud y, específicamente, tratándose de derechos sexuales y reproductivos.⁵ Así lo dispone la Convención sobre la Eliminación de todas las

...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

² **Convenio 169 de la OIT**

Artículo 6.

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

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

³ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

⁴ **Ley de Salud del Estado de Yucatán**

Artículo 68. ...

"Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya."

⁵ **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

Artículo 10. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

...

"h) **Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.**"



Formas de Discriminación contra la Mujer y en esos términos se han pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

"Artículo 16.

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: ...

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener **acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;**"

Al respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado lo siguiente:

"El Comité interpreta el derecho a la salud definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud como ... y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva ... El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva."

(Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.)

Por su parte, el Comité CEDAW ha destacado lo siguiente:

"Los Estados Partes también deberían, en particular: ...

*"b) Garantizar la eliminación de todas las barreras al **acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica** y, en particular, asignar recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA);"*

(Recomendación General número 24 del Comité CEDAW, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf>)

Finalmente, el Comité de los Derechos del Niño ha sostenido que:

*"A la luz de los artículos 3, 17 y 24 de la Convención, los Estados Partes deberían facilitar a los adolescentes **acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS)**. Además, los Estados Partes deberían garantizar el acceso a información adecuada, independientemente de su estado civil y de que tengan o no el consentimiento de sus padres o tutores. Es fundamental encontrar los medios y métodos adecuados de facilitar información apropiada que tenga en cuenta las particularidades y los derechos específicos de las chicas y chicos adolescentes."*

(Observación general número 4 del Comité de los Derechos del niño, disponible en <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommes.pdf>).



Además, tratándose de comunidades indígenas esta información debe estar disponible en sus lenguas y en respeto de sus culturas.⁶ Así lo reconoce la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Más aún, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado al Estado Mexicano de manera expresa garantizar el acceso a la salud reproductiva de las personas indígenas, *tomando en cuenta sus diferencias culturales y lingüísticas*.

A nivel nacional, la Ley General de Salud dispone en su artículo 67⁷ que las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas **deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región de que se trate**.

Por otra parte, el ejercicio de estos derechos tiene un impacto específico en **mujeres indígenas y afrodescendientes**, pues i) como lo ha reconocido la Corte IDH, los derechos sexuales y reproductivos tienen *especial implicancia* para

6 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

"Artículo 14. ...

"3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, **conjuntamente con los pueblos indígenas**, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la **educación en su propia cultura y en su propio idioma**."

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo:

"Artículo 30. 1. Los gobiernos deberán adoptar **medidas acordes a las tradiciones y culturas** de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe el trabajo, a las posibilidades económicas, a las **cuestiones de educación y salud**, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

"2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas **en las lenguas de dichos pueblos**."

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a México lo siguiente:

"garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas y afroamericanas con pertinencia cultural, así como combatir las formas múltiples de discriminación que enfrentan, tomando en cuenta sus diferencias culturales y lingüísticas."

(UN Doc. CERD/C/MEX/CO/18-21, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18o. a 21o. combinados de México, diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, párr. 25 a) y b), disponible en: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/InformesPeri%C3%B3dicosMexico52.pdf>)

7 Ley General de Salud

"Artículo 67. ... En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate."



las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo⁸; mientras que ii) la Comisión IDH ha destacado que las mujeres indígenas comúnmente enfrentan limitaciones para acceder a información confiable, completa, oportuna y accesible en la materia que les permita ejercer sus derechos o satisfacer sus necesidades.⁹

Además, la importancia de la lengua en que se imparte la información y su impacto específico en las mujeres se cristaliza en varios datos estadísticos. Así, las encuestas realizadas por el INEGI en los años 2014¹⁰ y 2018¹¹ revelan brechas en el uso y conocimiento de métodos anticonceptivos entre mujeres hablantes y no hablantes de lenguas indígenas.

- En el año 2014, el 52.6% de las mujeres hablantes de lengua indígena no utilizaron algún método anticonceptivo en su primera relación sexual por desconocimiento de dichos métodos, mientras que entre las mujeres que no hablaban lengua indígena, esta cifra se reducía al 26.3%.¹²

⁸ ***“La salud sexual y reproductiva constituye ciertamente una expresión de la salud que tiene particulares implicancias para las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo y parto. Se relaciona, por una parte, con la autonomía y la libertad reproductiva, en cuanto al derecho a tomar decisiones autónomas sobre su plan de vida, su cuerpo y su salud sexual y reproductiva, libre de toda violencia, coacción y discriminación. Por el otro lado, se refiere al acceso tanto a servicios de salud reproductiva como a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer su derecho a decidir de forma libre y responsable el número de hijos que desean tener y el intervalo de nacimientos. La corte ha considerado que ‘la falta de salvaguardas legales para tomar en consideración la salud reproductiva puede resultar en un menoscabo grave [de] la autonomía y la libertad reproductiva.”***

(Caso I.V. Vs. Bolivia, sentencia de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf).

⁹ *“En este sentido, el derecho de las mujeres de acceso a la información en materia reproductiva hace surgir una obligación proactiva u oficiosa a cargo del Estado, debido al reconocimiento de las limitaciones que suelen tener las mujeres, particularmente las mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes y quienes habitan en zonas rurales, para acceder a información confiable, completa, oportuna y accesible que les permita ejercer sus derechos o satisfacer sus necesidades. En estos casos, y como se desarrollará más adelante, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental usualmente, aunque no necesariamente, asociado a la satisfacción de otros derechos humanos consagrados en la Convención Americana.”*

(Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, disponible en <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>).

¹⁰ <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>

¹¹ <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/#Tabulados>

¹² Informe de la CNDH con motivo de la revisión de los Informes Periódicos 18o. a 21o. de México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, citando la ENADID 2014.



- En el año 2018 la brecha permaneció, con el 45.3% de las mujeres que hablaban lengua indígena reportando desconocimiento, frente al 22.3% de mujeres que no hablaban alguna lengua indígena.
- Adicionalmente, ambas encuestas revelaron brechas en el uso de métodos anti-conceptivos entre estos grupos de mujeres, con porcentajes más bajos de uso entre mujeres hablantes de lenguas indígenas.¹³

A la luz de todo lo anterior, me parece innegable que si la norma impugnada dispone las lenguas en que se debe brindar información y orientación educativa, aquella afecta directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Específicamente, su derecho de acceso a la información en materia de derechos sexuales y reproductivos en lengua propia y en respeto a sus culturas. Lo que tiene un impacto específico en mujeres indígenas y afrodescendientes. Por ello, el Estado tenía la obligación de consultarles.

b. Materia de la consulta

Por otra parte, como he sostenido reiteradamente, *"el derecho a la consulta previa merece una **protección diferenciada** dependiendo de la medida que se pretenda instaurar; esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos, alcance que también se determina **dependiendo de los derechos indígenas** que se pudieran afectar."*¹⁴

De esta manera, el objetivo no era consultar de manera genérica la obligación de proporcionar información en materia de planificación familiar en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región de que se trate. Tampoco su derecho a la información o sus derechos sexuales y reproductivos.¹⁵ En cambio, se

¹³ En el dos mil once, mientras 73 de cada cien mujeres unidas que no hablaban lengua indígena usaban algún método anticonceptivo, 59 mujeres hablantes de lengua indígena emplean alguno. En el año dos mil dieciocho, las cifras casi no variaron (70 y 58 de cada cien, respectivamente).

¹⁴ Voto concurrente en la AI 18/2021, resuelta el doce de agosto de dos mil veintiuno; Voto concurrente en la AI 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, entre muchos otros.

¹⁵ En términos similares me expresé en la sesión pública celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte en la que se resolvió la AI 245/2020, en la que manifesté que, si bien el principio constitucional de paridad no debe ser sometido a consulta indígena, pues constituye una obligación constitucional, sí era necesario consultar *"los mecanismos para hacerlo efectivo en la elección de sus representantes ante los Ayuntamientos."*

Versión Taquigráfica de la sesión pública de diez de noviembre de dos mil veinte, página 20.



debió haber consultado de manera específica **a cada pueblo y comunidad la forma en que la información debía ser presentada y distribuida, a fin de ser culturalmente adecuada**,¹⁶ como lo establece el artículo 30 del Convenio 169 de la OIT. Es decir, la materia de la consulta excede por mucho el tema lingüístico.

Reitero, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado al Estado Mexicano asegurar que *"las mujeres indígenas ... tengan acceso efectivo y adecuado a empleo, educación y salud, así como su plena participación en los asuntos públicos, tomando debidamente en cuenta las diferencias culturales y lingüísticas."*¹⁷

En esta línea, en vista que de las constancias del expediente no se advierte que el Poder Legislativo Local hubiera realizado una consulta previa a las comunidades indígenas del Estado, existió una vulneración a dicho derecho de participación.

c. Aclaración

Aunque por las razones anteriormente expresadas considero que la norma es inconstitucional por ausencia de una consulta previa, durante el desarrollo de la sesión –a fin de hacer posible la elaboración de la sentencia– decidí sumarme a las consideraciones, pues de lo contrario dicha construcción hubiera sido particularmente difícil, pues teníamos seis votos que no compartían las consideraciones, aun cuando tampoco eran coincidentes para formar mayoría. De esta manera, fue posible la construcción de la sentencia, sin que ello implique de ninguna manera, la renuncia a mi posición constante de la necesidad de la consulta previa en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁶ **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

"Artículo 30. 1. Los gobiernos deberán adoptar **medidas acordes a las tradiciones y culturas** de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe el trabajo, a las posibilidades económicas, a las **cuestiones de educación y salud**, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio."

¹⁷ UN Doc. CERD/C/MEX/CO/18-21, diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, párr. 25 a) y b), disponible en <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/InformesPeri%C3%B3dicosMexico52.pdf>.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA, REGULAR, ESTRECHA, ACCESIBLE Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 77 A 82 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.



VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70 A 74 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, PARA EFECTOS DE QUE SE ACTUALICE ESTE DERECHO.

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

XI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA.

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS DE UN PLAZO DE HASTA DIECIOCHO MESES.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 291/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de octubre de dos mil veintiuno**.

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escrito depositado a través del buzón judicial el trece de noviembre de dos mil veinte y recibidas el diecisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su presidenta, en la que se solicitó la invalidez de los capítulos XIV "De la educación indígena" –artículos 70 a 74– y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" –artículos 77 a 82–; contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas.

3. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Se formuló un único concepto de invalidez:



"Se advierte que el legislador en el capítulo XIV, denominado 'De la educación intercultural', que se integra por los artículos 70 al 74 no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

"El capítulo mencionado, además, fue exhaustivo en detallar las características y formalidades concretas que persigue la educación indígena en el Estado de Chiapas que medularmente buscan proteger, salvaguardar e impulsar la interculturalidad e identidad pluricultural que caracteriza a la entidad por medio del Sistema Educativo, para lo cual también consideró conveniente prever las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades en la materia para la consecución de tales fines.

"Es así que dicho cuerpo normativo regula el contenido del artículo 2o., apartado B, fracción II, y el diverso 3o., fracción II, inciso e), de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y del derecho a la educación.

"Además, las referidas disposiciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para regular el mandato constitucional de que el Estado debe consultar previamente e impartir educación plurilingüe e intercultural en los pueblos y comunidades indígenas, como lo establecen los mencionados artículos de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Convenio 169 de la OIT.

"En consecuencia, dicha legislación estatal es claramente susceptible de impactar directamente en el ejercicio de sus derechos, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas, sociales y culturales.

"Máxime que Chiapas es una entidad federativa que se caracteriza por tener un importante número de habitantes identificados como pertenecientes a pueblos y comunidades originarias, así como por contar con la presencia de



afromexicanos, por lo que resulta innegable que el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes para hacerlos partícipes de su derecho a intervenir en la toma de decisiones que les atañen de forma directa.

"Por tanto, resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas, para de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

"No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

"De igual manera, en el capítulo XVI denominado 'De la educación inclusiva y educación especial' –artículos 77 a 82–, del título segundo de la ley impugnada, incluyen normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que obstaculicen el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

"Es así que tales medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad, para que ejerciten de manera plena e integral su derecho humano a la educación, por lo cual también se estatuyeron algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal para cumplir con esos fines.

"Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se concluye que el Congreso Chiapaneco no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.



"Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto No. 003 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano constitucional y convencionalmente reconocido, sobre todo al tratarse de disposiciones legislativas que tienen un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

"En esta tesitura, el Congreso del Estado de Chiapas al expedir la ley impugnada, reguló cuestiones que les afectan de manera directa por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

"Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que en caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas."

5. CUARTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

6. Por diverso acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes, así como para que el primero de los referidos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y al segundo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del Decreto controvertido.

7. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.



8. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Por escrito recibido el quince de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Local, por conducto de María Lourdes López Sánchez, subconsejera jurídica de lo Contencioso dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador del Estado, rindió el informe solicitado, exponiendo, en esencia, lo siguiente:

"Lo legislado en el Estado de Chiapas se realizó con estricto apego a lo ordenado por el Ejecutivo Federal, ya que dicho poder público impulsó reformas constitucionales necesarias con la intención de otorgar el impulso definitivo que el Sistema Educativo Nacional requiere para reducir al máximo los rezagos educativos existentes y lograr la impartición de una educación equitativa y de excelencia con miras a un mejoramiento desarrollo constante de los sectores social, laboral, productivo y económico.

"En ese sentido, el presidente de la República impulsó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa; publicado en el Diario Oficial de la Federación No.13, edición vespertina, de fecha 15 de mayo de 2019; otorgando en su artículo octavo transitorio a las Legislaturas de los Estados el plazo de un año para la armonización de las Constituciones Locales.

"Las referidas reformas constitucionales, tuvieron como génesis el Acuerdo Educativo Nacional que fue el resultado de una consulta realizada a profesores, directivos, sociedad civil y alumnos durante los últimos meses del año 2018; el reconocimiento de los docentes como agentes de transformación social.

"De lo anterior se desprende que, los legisladores chiapanecos siguieron estrictamente lo establecido en la Norma Fundamental, ya que en todo momento acataron dichas directrices a fin de promover una cultura educativa que impulse las transformaciones sociales dentro de la escuela y su entorno; establecer la impartición de la educación en un marco de respeto a la dignidad humana, con enfoque a derechos humanos e igualdad sustantiva; promover una educación humanista e incluyente; reconocer a la educación indígena para garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos; e impulsar la responsabilidad social en el proceso educativo.



"En esa misma línea argumentativa, la armonización legislativa plantea la homologación de la normatividad nacional y la implementación directa de los tratados internacionales en la legislación federal, evitando, a toda costa, las contradicciones entre las leyes generales, secundarias y orgánicas, los códigos sustantivos y adjetivos y los reglamentos internos y operativos.

"De lo anterior, se desprende que la Ley de Educación del Estado de Chiapas se armonizó a la Ley General de Educación, siguiendo estrictamente las directrices establecidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

"La accionante dejó de tomar en cuenta el escenario de la problemática de salud del país por la enfermedad COVID-19, la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos, y comunidades indígenas y las personas con discapacidad, y las recomendaciones emitidas por las autoridades sanitarias no resultó posible realizar reuniones para llevar a cabo la consulta, ya que en el supuesto de llevarse a cabo con las medidas de sanidad necesarias, se pondría en peligro la salud de las personas asistentes o en su caso, con el riesgo de que no acudieran todas las personas que en circunstancias similares participarían, debido al alto riesgo de contagio, lo que a su vez derivaría en una consulta sin una participación efectiva de las comunidades a las que se pretendían consultar.

"Mi representado es consciente de que ante el contexto de la pandemia, deben buscarse soluciones alternas a los métodos tradicionales para realizar la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad; sin embargo, éstas deben ser óptimas para proteger los derechos involucrados.

"Aunado a lo anterior, ese Máximo Tribunal del país debe analizar con exhaustividad los escenarios que tiene y ponderar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad, y su derecho a la salud, ya que el Ejecutivo Estatal atendió la 'Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)', emitida por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.



"Este documento es relevante para determinar los efectos que deben decretarse al resolver este asunto, porque ponen de manifiesto que los pueblos, barrios y comunidades se encuentran en una situación de vulnerabilidad en materia de salud que se ha acrecentado ante la pandemia, por lo que las autoridades deben adoptar medidas que no expongan a sus integrantes a situaciones de peligro de contagio.

"Como se ha justificado, el contexto actual derivado de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), imposibilitó el desarrollo de una consulta, cumpliendo los parámetros que requiere para su validez y no puede realizarse mediante asambleas virtuales con apoyo en herramientas tecnológicas por ser ajenas a las prácticas tradicionales de la población a quienes se dirigen.

"Debido a la imposibilidad de llevar a cabo los procesos de consulta previa, libre e informada, ya que no existen condiciones fácticas para realizarla con motivo de la contingencia sanitaria a nivel mundial. El seis de mayo de dos mil veinte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llamó a los Estados a tomar medidas específicas y acuerdos con su cultura y respeto a sus territorios.

"Adicionalmente, refiere que para llevar a cabo una consulta, es necesario realizarla atendiendo a las prácticas tradicionales de los propios pueblos, las cuales por lo general, implican la reunión de la comunidad en asambleas.

"Por ello, la realización de una consulta a través de plataformas digitales implica en primer lugar, imponer a la comunidad que se pretenda consultar de esa manera, un método ajeno a sus prácticas tradicionales, lo cual es una transgresión a su derecho a la autodeterminación.

"Además, al ser un mecanismo ajeno al propio pueblo, el efecto de su uso en una consulta, podría afectar sensiblemente la participación de la comunidad, entre otras cuestiones, por su realización con un método ajeno, por desconocimiento de las herramientas que se pretende utilizar, o simplemente como un rechazo normal a la imposición del Estado vulnerando sus derechos.

"Para concluir, el sentido de los legisladores chiapanecos consistió en acatar lo ordenado en el artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman,



adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa; publicado en el Diario Oficial de la Federación No.13, edición vespertina, de fecha 15 de mayo de 2019; otorgando a las Legislaturas de los Estados el plazo de un año para realizar la armonización; por lo que esa soberanía popular tuteló en todo momento el derecho a la salud de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad, ya que enfrentan diversos obstáculos en el marco de la pandemia del COVID-19."

9. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** El Poder Legislativo del Estado de Chiapas rindió informe por conducto de José Octavio García Macías, presidente de la Mesa Directiva y representante legal del Congreso de esa entidad. Esencialmente argumentó lo siguiente:

"El Decreto Número 003, no puede tomarse como contrario a la Constitución y en contra de los derechos que de manera indebida considera la promovente de la presente acción, toda vez que va encaminado en garantizar, proteger y salvaguardar los derechos humanos de las personas indígenas y de las personas con discapacidad en la sociedad chiapaneca, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas, con el objeto de proporcionar un modo honesto de vivir y con mejores condiciones de seguridad jurídica, toda vez que se garantice una mejor educación a las personas indígenas y a las personas con discapacidad, dotándoles de mejores condiciones de tener una buena educación que permita promover una cultura educativa que impulse transformaciones sociales dentro de la escuela y su entorno; crear un Sistema Educativo Estatal, constituido como un ente común en materia de educación en el Estado, el cual, en coordinación con el Sistema Educativo Nacional, será el encargado de la planeación e implementación de acciones para combatir las desigualdades educativas, socioeconómicas, regionales, de capacidad y género; garantizar el acceso a la educación de todas las chiapanecas y chiapanecos, desde la educación inicial hasta la superior; inculcar valores relacionados a la honestidad, libertad, respeto al medio ambiente, familia, diversidad cultural y lingüística, así como el diálogo e intercambio cultural; promover una cultura de paz y convivencia democrática en las escuelas; prevenir, atender y erradicar la violencia en todas sus manifestaciones, dentro del entorno escolar, reconocer a la educación indígena, garantizando el ejercicio de sus derechos; garantizar una educación conforme a las capacidades, condiciones, circunstancias y necesidades de los educandos, para eliminar las barreras de



aprendizaje, a través de los servicios de educación especial; revalorizar el trabajo de las maestras y maestros chiapanecos; participar en la elaboración de planes y programas acordes a nuestra realidad y condiciones específicas, todo esto a efecto de atender los reclamos de la sociedad, y al interés público, claro es, en una ponderación de un mejor derecho y de mayor beneficio, por lo que es erróneo que se pretenda tildar de contraria a la constitución el decreto, que de manera indebida pretende la quejosa declararla inconstitucional, consecuentemente es importante recalcar que el acto emitido por este Poder Legislativo consistente en la emisión del Decreto Número 003, es constitucional y legal, toda vez que se siguió debidamente el procedimiento de discusión y aprobación de decreto que otorga, crea, reforma o adiciona una ordenamiento jurídico, y fue expedido dentro de las facultades conferidas a este Poder Legislativo, y acorde a lo establecido a la Constitución Política del Estado de Chiapas y a nuestra Carta Magna.

"Por lo que, estando ajustado el procedimiento de formación de leyes o decretos a los lineamientos constitucionales, el Decreto emanado del Congreso del Estado de Chiapas, no puede considerarse inconstitucional, puesto que es emitido por autoridad competente y facultado para ello, cumpliendo con los principios constitucionales apuntados, con los cuales se da certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos de la emisión del acto, y que se expidió como un medio necesario para mejorar y fortalecer a la sociedad dotando de mejores derechos y prerrogativas en favor de las personas con discapacidad y a las personas indígenas, claro es, en una ponderación de un mejor derecho y de mayor beneficio; por tanto, el concepto de violación que hace valer la parte quejosa es infundado e inoperante, puesto que parte de una interpretación errónea del precepto de la Constitución, ya que este Congreso del Estado está facultado para emitir el Decreto Número 003 de seis de octubre de dos mil veinte.

"Por ello, el mecanismo o regulación que establece el Decreto No. 009, considera más eficaces, los cuales están acorde a nuestra Carta Magna, de tal manera, que la presente acción deviene improcedente e inoperante, toda vez que la hoy promovente parte de una indebida interpretación a los numerales que combate de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en virtud de que dicha norma jurídica en ningún momento violenta los artículos constitucionales, ni contra viene (sic) a los tratados internacionales que el Estado Mexicano forma Parte, ya que como se ha referido, busca el bien común y bienestar



de las personas indígenas y a las personas con discapacidad, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas para que tengan un modo honesto de vivir y con mejores condiciones de vida en su entorno social.

"Tan es así, que la norma jurídica indebidamente impugnada, en ningún momento violenta los derechos humanos de las personas y no es discriminatoria, como de manera indebida pretende hacer valer la promovente, ya que la misma potencializa la seguridad jurídica y social de las personas con discapacidad e indígenas, estableciendo mecanismos para alcanzar tal fin, para garantizar la protección de las personas, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas, para dotarlos de los servicios esenciales para mejorar su condición, dotando también mejores servicios, derechos y atenciones a los servicios públicos, todo esto a efecto de atender los reclamos de la sociedad, y al interés público, claro es, en una ponderación de un mejor derecho y de mayor beneficio.

"Por todo lo ya expresado, es de considerarse que existe una indebida interpretación a que hace la promovente de la presente acción en sus conceptos de invalidez, por lo que se hace del conocimiento a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en representación del Congreso de Chiapas, expresar las siguientes consideraciones de derecho, por las cuales se sostiene que la disposición normativa impugnada no es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe decretarse su validez.

"Toda vez que el concepto de invalidez a que aduce la accionante, resulta improcedente e inoperante, en virtud que la norma reclamada está encaminada a otorgar una mejor protección a los derechos de las personas con discapacidad y a la de otorgar el bienestar común y seguridad jurídica y social, para efectos de otorgar el bienestar común, ponderando la convivencia y el interés general de las personas con discapacidad y a las personas indígenas para efectos de dotarlos y garantizarles una mejor educación.

"Ahora bien, como ya se ha efectuado el concepto de invalidez a que aduce la accionante, resulta improcedente e inoperante, en virtud que la norma reclamada está encaminada a otorgar una mejor protección a los derechos humanos de las personas con discapacidad y las personas indígenas, por tanto, dicha norma jurídica es trascendental para que dichas personas tengan una mejor convivencia dentro de la sociedad y se les garantice el derecho a la educación,



donde se les respete, garantice y proteja sus derechos humanos, buscando en todo momento la mayor protección a las personas, por ende, no ocasiona ninguna violación a los derechos humanos, ni es contraria a las normas que de manera equivocada invoca la promovente, en virtud de que dicha ley es acorde a la normativa constitucional, por ello, el Decreto Número 003, de seis de octubre de dos mil veinte, resulta constitucionalmente válida, en virtud de que la misma fue realizada con fundamento en las facultades que le son otorgadas al Congreso de Estado por el artículo 45, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, y en estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, fracción XXI, inciso a), segundo párrafo, y 124.

"Toda vez que, existen facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por ello, en aras de una mayor protección a los derechos de las personas integrantes de la sociedad chiapaneca, y con el afán de que exista un verdadero estado de derecho, en ese sentido, el fin esencial de las normas de la reforma, radica en la convicción de seguir brindando a la sociedad las mejores condiciones de seguridad jurídica y de protección a los gobernados, es por ello, como se establece a través del Decreto Número 003, de seis de octubre de dos mil veinte, pues dicha cuestión es un tema prioritario para otorgar el mejor bienestar a las personas con discapacidad y de las personas indígenas de la sociedad chiapaneca, por tanto, principal generador de satisfactores para nuestra sociedad, buscando en todo momento la mayor protección a las personas, procedimiento correspondiente mismo que es apegado a las normas constitucionales y que además velan y respetan la mayor protección a las personas, tal como lo dispone el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Amén de lo anterior, es importante determinar que la norma impugnada es constitucional, toda vez que la misma es en beneficio del gobernado, estableciendo el mayor beneficio para dicho sector, satisfaciendo las necesidades e intereses colectivos, además de que las normas pueden ser interpretadas al mayor beneficio y que la misma no invade esferas competenciales, y no violentan los derechos humanos, así como tampoco es discriminatoria, como erróneamente lo interpreta la promovente, partiendo de la máxima, 'que la interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad', en este sentido, la presunción de constitucionalidad obliga a que para declarar su inconsti-



tucionalidad debe haber elementos específicos que sostenga que es contraria a la norma general, pues una norma que parte de una interpretación conforme a la Constitución no puede alegarse su inconstitucional, pues no es contraria a lo que la misma establece, esto, en razón de que con dicha norma no contraviene ninguna disposición constitucional, y ni vulnera los derechos de las personas indígenas y de las personas con discapacidad, puesto que es acorde a los estándares constitucionales, toda vez que el accionante parte de un error en su interpretación, toda vez que la norma indebidamente impugnada está encaminada en otorgar mayores beneficios y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad y de las personas indígenas, en las que se les garantice el derecho humano a la educación, con mejores mecanismos y prerrogativas.

"Por lo que en esas circunstancias, es evidente que la promovente de la presente acción parte de una premisa errónea, toda vez que dicha legislación se encuentra acorde a los estándares constitucionales, por lo consiguiente no se violenta los derechos humanos de las personas, como de manera indebida y errónea lo quiere hacer valer la promovente de la presente acción, así como tampoco se necesite consulta previa, si la legislación es en beneficio de las personas.

"Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada.

"En el contexto, la norma combatida, no obran elementos que presupongan que sean contraria a Ley Suprema, así como tampoco que con la misma se hayan invadido esferas competenciales o violatorias de los presupuestos a que de manera errónea considera la promovente, partiendo de una interpretación conforme, esta se sujeta a los términos de la Constitución Federal, buscando otorgar mejores mecanismos de protección a las personas con discapacidad y a las personas indígenas dotándolos de mejores beneficios en su educación, ponderación e interpretación que en ningún momento efectuó la promovente, por lo consiguiente el Decreto No. 003, de seis de octubre de dos mil veinte, no contra-



viene ninguna disposición constitucional o algún tratado internacional en que México sea Parte.

"Aunado a lo anterior, es importante señalar que el accionante parte de una premisa errónea, toda vez que en la norma indebidamente impugnada es encaminada de otorgar una mayor protección, y al derecho a la seguridad jurídica, su protección en su exacta dimensión: que lo es un mejor derecho de protección a las personas con discapacidad y a las personas indígenas, por lo que no vulnera ningún derecho humano, así como tampoco es discriminatoria, como de manera indebida lo quiere hacer valer la promovente de la presente acción, de tal manera que dicha regulación otorga una mayor protección a las personas con discapacidad y a las personas indígenas de la sociedad chiapaneca, ya que es acorde a la realidad en que impera nuestro país.

"Además, el principio '*pro homine*' o '*pro personae*' obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, se preferirá aquella que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativos, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos, que lo es al caso concreto, pues con el Decreto No. 003, se otorga mejores prerrogativas en favor de las personas con discapacidad y a las personas indígenas.

"De tal forma, que en esa ponderación de derechos, y de la obligación que establece el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, que toda autoridad debe de velar, respetar, garantizar la mayor protección a las personas, bajo los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resulta indispensable que la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, cuenten con el presupuesto necesario y razonable para la realización de sus fines, sin embargo, atendiendo a una mayor protección a las personas integrantes de la sociedad chiapaneca, dicho presupuesto debe ser proporcional y acorde con la realidad social que vive actualmente el Estado de Chiapas, es por ello, que se emitió el Decreto No. 003.

"En esas circunstancias, es evidente que la presente acción de inconstitucionalidad resulta infundada, puesto que el promovente no toma en consideración la ponderación de derechos humanos de las personas con discapacidad y de las



personas indígenas, que están por encima de cualquier derecho privado, tal y como se ha hecho referencia en líneas anteriores, lo que hace evidente el sobreseimiento de la presente acción, aunado a ello, es importante determinar que la forma de gobierno adoptado por el Estado, es representativo y democrático, a través del Pacto Federal, la soberanía de la Nación reside originalmente en el pueblo, el cual ejerce su poder absoluto y perpetuo, por medio del Poder Público de la Unión, así como de los Estados, que para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, comúnmente conocido en la doctrina como una división horizontal, ahora bien, con base al Pacto Federal deriva también una división vertical que se encuentra formada por Federación, Estados y Municipios, cuyo poder público dividido en Legislativo Ejecutivo y Judicial, tiene como finalidad buscar el bien común del pueblo al que representan sin salirse del pacto social al que se encuentran inmersos desde el momento de su creación, es decir, respetando lo establecido en la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos, quien los dota de ciertas facultades y atribuciones para ejercer esa voluntad soberana, delimitando las funciones de cada órgano del Estado, siendo el Poder Legislativo el espacio en donde converge la voluntad y representación directa de los intereses del pueblo, ya que la función que realiza el Congreso del Estado es la de esencialmente la de legislar, es evidente que se debe velar el bienestar común del pueblo, lo que es evidente, que redundando en la constitucionalidad del acto emitido mediante Decreto No. 003, por el que se emite la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, y no como erróneamente lo trata de hacer valer la promovente de la presente acción, al argumentar que con dicha ley emitida se violenta los derechos humanos de las personas por no hacerse consulta previa, entre otros, siendo estos argumentos equivocados, puesto que como ya se refirió el acto legislativo emitido mediante Decreto no. 003, fue en esencia de otorgar una mayor protección a las personas indígenas y a las personas con discapacidad integrantes de la sociedad chiapaneca para que se les garantice una educación de calidad, en una ponderación de un mejor derecho, el cual no fue considerado por la accionante.

"En ese tenor, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto, plantear la contradicción entre una norma de carácter general a la Norma Suprema, situación que no acontece al caso concreto, toda vez que no transgrede las disposiciones



contenidas en nuestra Carta Magna, esto es así, debido a que la misma tiene por objeto, en beneficio de las personas indígenas y de las personas con discapacidad dentro de la sociedad, por tal motivo el Poder Legislativo, como natural responsable de interpretar las principales reivindicaciones sociales y de crear y mantener el orden jurídico congruente con los desafíos actuales, ha asumido el compromiso de mantenerla actualizada y acorde a los parámetros convencionales y acordes a la realidad social, dotando de una mayor protección a los ciudadanos de cada uno de los Municipios de la entidad chiapaneca."

10. SÉPTIMO.—**Informe de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

11. OCTAVO.—**Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

12. NOVENO.—***Amicus curiae.*** Por escrito presentado el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la C. Sandra Creixell Breña, quien se ostentó como representante legal de Aprender Primero, Asociación Civil "Aprender Primero", realizó diversas manifestaciones bajo la figura de *amicus curiae*, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones y designó autorizados.

13. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor Luis María Aguilar Morales, determinó no acordar de conformidad sus solicitudes de designar autorizados y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, toda vez que no es parte dentro de este medio de control constitucional; lo anterior, con fundamento en el artículo 105, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 64 y 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, así como el numeral 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1o. de la citada ley reglamentaria.

14. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de catorce de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹ toda vez que se plantea la posible infracción a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de disposiciones de los capítulos XIV "De la educación indígena" –artículos 70 a 74– y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" –artículos 77 a 82–; contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

16. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² establece que el plazo para la presentación de la acción de

¹ "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..."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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



inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

17. Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el catorce de octubre de dos mil veinte, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del quince de octubre al trece de noviembre de dos mil veinte.

18. En ese sentido, la demanda promovida se depositó a través del buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de noviembre de dos mil veinte; por tanto, es dable concluir que su presentación resulta oportuna.

19. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

"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."

20. Esta disposición ha sido interpretada en la jurisprudencia P./J. 7/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN



LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",³ conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

21. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el Acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página mil quinientos trece, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, **tratándose de la impugnación de leyes federales**, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y **5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal**. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."



22. Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los capítulos XIV "De la educación indígena" –artículos 70 a 74– y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" –artículos 77 a 82–; contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad, por considerarlos violatorios del derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa previstos en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

23. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer, únicamente, por el Congreso del Estado de Chiapas.

24. Al rendir su informe, manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque el Decreto controvertido no transgrede las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, esto es así, debido a que la misma busca establecer la seguridad jurídica de todas las personas y en el caso concreto al de garantizar una mejor educación a las personas indígenas y a las personas con discapacidad, además de que no se contrapone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes, puesto que se emitieron por este Poder Legislativo respetando siempre los principios primordiales de libertad, igualdad, dignidad y derechos de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, por el cual está obligado a respetar dentro de sus normas legales la protección de los derechos humanos del gobernado.

25. Resulta **infundada** esta causa de improcedencia, en virtud de que el análisis relativo a si las porciones normativas impugnadas violan o no los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, es una cuestión



que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE."⁴

26. Al no advertirse de oficio alguna otra causal de sobreseimiento diversa a la analizada, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

27. QUINTO.—**Estudio de la litis.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que debe declararse la invalidez de los capítulos XIV "De la educación indígena" —artículos 70 a 74— y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" —artículos 77 a 82—; contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

28. Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro: 181395.



29. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

30. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

31. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁵ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

32. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de

⁵ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



la Constitución Federal, así como los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

33. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

34. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

35. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,⁶ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

36. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁷ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que

⁶ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁷ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek



incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

37. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁸ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

38. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

39. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

40. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁹ se declaró la invalidez de diversas normas, cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la

votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁸ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.



conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹⁰ se declaró la invalidez de disposiciones normativas, porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

41. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹¹ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

42. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las

¹⁰ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹¹ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

43. 1. **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.

44. 2. **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.

45. 3. **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

46. 4. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

47. 5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

48. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado 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,¹² 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 podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba 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 aquélla 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 Internacional del Trabajo.

49. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**,¹³ así como en la diversa **212/2020**,¹⁴ esta última resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

50. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se instituye 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 legislativo.

51. Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁵ esta Suprema

¹² Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.

¹³ En este asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

¹⁴ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ "Artículo 4.

"Obligaciones generales.



Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

52. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁶ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

53. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil, y más concretamente,

"1. Los Estados Parte 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 Parte se comprometen a: ...

"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 Parte 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."

¹⁶ Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

54. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁷ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer 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.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, 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,

¹⁷ Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldivar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

• **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse 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 macro tipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

55. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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 en ésta como durante el proceso legislativo.

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

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

• **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

• **Con participación efectiva.** Que abone 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 de 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.

• **Transparente.** 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.

57. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación 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.

58. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁸ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad; consideraciones que fueron reiteradas al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,¹⁹ antes citada, resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁸ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹⁹ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



59. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

60. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 003 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte, por medio del cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, específicamente los capítulos XIV "De la educación indígena" –artículos 70 a 74– y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" –artículos 77 a 82–; porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

61. Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

"Capítulo XIV

"De la educación indígena

"Artículo 70. En el Estado de Chiapas se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Chiapas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Chiapas.



"La autoridad educativa estatal garantizará la educación indígena en la educación básica obligatoria y fomentará el acceso y permanencia de los educandos a los tipos de educación media superior y superior."

"Artículo 71. La educación indígena debe considerar como perfil del egresado a un sujeto conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad."

"Artículo 72. La educación indígena, en el Sistema Educativo Estatal, tendrá las características y finalidades siguientes:

"I. Atender a la diversidad cultural y lingüística.

"II. Promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad.

"III. Fomentar e impulsar la educación con equidad de género.

"IV. Fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional.

"V. Promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable.

"VI. Impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo.

"VII. Promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional.

"VIII. Fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales.

"IX. Estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal.



"X. Favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece.

"XI. Promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región.

"XII. Impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales.

"XIII. Integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas."

"Artículo 73. Las autoridades educativas estatales realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 74.** En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad.

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías.

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad federativa.



"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes.

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar.

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo XVI

"De la educación inclusiva y educación especial

"**Artículo 77.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"**Artículo 78.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis



en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones en la materia que implemente la Secretaría buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 79. La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

"Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su incorporación a la educación proporcionada en los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa inclusión, se procurará la satisfacción



de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

"Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa estatal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, ajustándose a las disposiciones que para tal efecto emita la autoridad educativa federal.

"Las instituciones de educación a las que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas otorga autonomía, podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

"La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que incorporen a los alumnos con necesidades especiales de educación."

"Artículo 80. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores,



personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva.

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"VIII. Proporcionar opciones múltiples y graduales de inclusión acordes a sus necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, que permitan el acceso a la educación regular.

"IX. Desarrollar en el educando a través de procesos de educación permanente, la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias en la convivencia humana.



"X. Desarrollar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación básica.

"XI. Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas para capacitar y emplear a personas con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad que les permita una vida autónoma y productiva, que por su edad no puedan ingresar o continuar en un centro de educación básica."

"Artículo 81. Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario.

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas.

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social.

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 82. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley para la inclu-



sión de las personas con discapacidad del Estado de Chiapas, y demás legislación y normativa aplicable."

62. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de los habitantes del Estado de Chiapas, disposiciones que incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva.²⁰

63. De conformidad con el capítulo XIV de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, se advierte que regula el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas los aspectos relacionados con la educación intercultural entendida como aquella que debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del estado, en términos del artículo 70 de la ley impugnada.

64. Por su parte, en el artículo 72 de la ley referida establecen las características y finalidades de la educación indígena, a saber: atender a la diversidad

²⁰ ***Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.***

"Artículo 1. La presente ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Chiapas.

"Su objeto es regular la educación impartida en el Estado de Chiapas por parte de las autoridades educativas locales, organismos descentralizados, órganos desconcentrados, municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley General de Educación, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y la Ley Reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación.

"La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 9, fracción IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, se regulará por los ordenamientos jurídicos que rigen a dichas instituciones."



cultural y lingüística; promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad; fomentar e impulsar la educación con equidad de género; fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional; promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable; impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo; promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional; fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales, estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal; favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece; promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región; impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales e; integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas.

65. Asimismo, el artículo 73 de la citada ley, refiere el deber de las autoridades educativas estatales de realizar consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

66. Por su parte, el artículo 74 refiere que en materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales están facultadas para realizar, entre otras acciones: fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad; desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afroamericanas, y promover



la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías; elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad federativa; fortalecer las instituciones públicas de formación docente, tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar; crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

67. Asimismo, en el capítulo XVI se reguló lo relativo a la educación inclusiva y la educación especial entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación, en términos de lo previsto en el artículo 77 de la legislación combatida.

68. En los artículos 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas se prevén las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas, a fin de asegurar la educación inclusiva y favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes que se encuentran excluidos, marginados o en riesgo de estarlo por su condición de discapacidad; asimismo, se prevén las acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversas, en un contexto educativo incluyente.

69. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Chiapas estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de



Chiapas, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

70. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

71. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

72. Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarias de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa; de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

73. Ahora bien, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

74. • El veinte de julio de dos mil veinte, el Gobernador del Estado de Chiapas presentó la iniciativa de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.



75. • La iniciativa fue leída en sesión extraordinaria de la Comisión Permanente del Congreso del Estado el veinte de julio de dos mil veinte, turnándose a la Comisión de Educación y Cultura, que emitió dictamen que fue aprobado en sesión ordinaria de seis de octubre de ese año.

76. • El catorce de octubre de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el Decreto No. 003, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

77. De lo anterior se advierte que, en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 70 a 74, y del 77 a 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

78. No debe perderse de vista que la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

79. En consecuencia, no es obstáculo a la determinación de este tribunal las alegaciones del Congreso Local en su informe, en el sentido de que no se realizaron las referidas consultas, debido al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS CoV-2. Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

80. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:



"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia".

81. Por tanto, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

82. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.²¹

83. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Chiapas, esto es, de los capítulos XIV "De la educación indígena" –artículos 70 a 74– y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" –artículos 77 a 82–; contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado

²¹ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

84. SEXTO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²² las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

85. a) **Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."²³ En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este

²² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

"..."

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

²² Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

²³ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que



Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

86. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

87. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes²⁴ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que

emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro: 170879.

²⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.



los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,²⁵ 81/2018 y 201/2020²⁶ e, incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,²⁷ lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2, entre otras circunstancias; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁵ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

²⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *"la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2-COVID-19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."*

²⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de dos mil veinte.



Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los artículos 70 a 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativos a sus capítulos XIV "De la educación indígena" y XVI "De la educación inclusiva y educación especial", debe postergarse por dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto la referida Legislatura Local cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad; determinación que es acorde con lo resuelto por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,²⁸ el uno de marzo de dos mil veintiuno.

88. b) Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Chiapas.

Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Chiapas, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

²⁸ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



89. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Chiapas²⁹ para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá sus efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de Educación indígena y de Educación inclusiva.

90. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

91. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Chiapas atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida

²⁹ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, así como en la referida acción de inconstitucionalidad 212/2020, el uno de marzo de dos mil veintiuno.



mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chiapas, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,



Layneze Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales y apartándose del párrafo ochenta y uno, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de la litis, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. El Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Layneze Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolucivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Aguilar Morales por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Ríos Farjat, Layneze Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la extensión de invalidez a diversos preceptos, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 291/2020.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por falta de consulta previa a personas indígenas, así como a personas con discapacidad, declaró la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte.

En lo que a este voto interesa, en el apartado de efectos de la sentencia, el Pleno de este Tribunal Constitucional estableció que, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-COV2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo



105 de la Constitución Federal, lo procedente era que la invalidez decretada debía postergarse por dieciocho meses; plazo dentro del que el Congreso del Estado de Chiapas debe llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y emitir la regulación correspondiente. Es en relación con este apartado que elaboro el presente voto concurrente.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos distintos a efecto de que surta efectos la invalidez que se decreta en cada caso, así, como se señala en la sentencia, ha determinado el plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,¹ 81/2018 y 201/2020;² de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislati-

¹ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

² Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que "la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."



vos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad.³

Sin embargo, derivado de los riesgos provocados por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19, y ante el gran número de elecciones a celebrarse, el Pleno de este Tribunal Constitucional a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, amplió el plazo a efecto de dar oportunidad a las Legislaturas Locales de practicar las consultas previas tanto a personas indígenas como a personas con discapacidad y, para que, dentro del mismo plazo, con base en los resultados de dichas consultas, emitieran la regulación respectiva en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

En relación con este tema, a través del presente voto destaco que, en mi opinión, el Pleno de esta Suprema Corte, en la sentencia debió precisar que el legislador, atendiendo a la situación específica de cada entidad federativa, respecto de la evolución de la pandemia en el Estado, está en aptitud de determinar la práctica de las consultas, incluso en un tiempo menor a los dieciocho meses previstos en la ejecutoria.

Por último, en los efectos de la invalidez decretada, la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional se pronunció por no declarar la invalidez por extensión de diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Chiapas.

Sin embargo, este Tribunal Constitucional ha sostenido que, al fallarse la acción de inconstitucionalidad, deben extenderse los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, porque el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.

En ese sentido, en mi opinión, en el asunto de que se trata debieron extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez a todos aquellos preceptos de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, que regulan la educación respecto de comunidades indígenas como de personas con discapacidad.

³ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.



Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."⁴

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ El texto de la tesis dice: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 291/2020.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, determinó la invalidez de los artículos 70 al 74 (Capítulo XIV denominado "De la educación indígena") y los artículos 77 al 82 (Capítulo XVI, denominado "De la educación inclusiva y educación especial") de la Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Chiapas. Lo anterior por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso Local no realizó las consultas dirigidas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ni a las personas con discapacidad.
2. Voté a favor de la propuesta, tal como lo hice al fallar la acción de inconstitucionalidad 212/2020¹ y en diversas acciones de inconstitucionalidad que siguieron² sobre la falta de *consultas* al emitir diversas leyes de educación en los Estados. Sin embargo, emití voto concurrente pues bajo mi criterio, la falta de consulta conlleva la invalidez de todo el ordenamiento. Sin embargo, en vista de la apremiante necesidad de generar consensos, voté a favor de la invalidez de los capítulos relativos a educación indígena y educación inclusiva.
3. Esto pues, como ya señalé en aquel voto derivado de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos.

¹ Fallada el 1o. de marzo de 2021 por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Franco González Salas. Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

² El 17 de mayo de 2021, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 193/2020 (Ley de Educación de Zacatecas), por unanimidad de votos, bajo mi ponencia, donde se decidió ajustar el proyecto al precedente 212/2020. También emití voto concurrente.

Asimismo, se han fallado, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con leyes de educación y falta de *consultas*: AI 214/2020 (24/05/2021, Sonora); AI 179/2020 (24/05/2021 San Luis Potosí); AI 186/2020 (25/05/2021 Puebla); AI 121/2019 (29/06/2021 Ley General de Educación).



4. No obstante, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.
5. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 18/2021,³ propuso extender los efectos de la declaratoria de invalidez a todas las normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la norma combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas. Por ello, en vía de consecuencia se extendieron los efectos de invalidez a diversos artículos de la Ley de Educación de Baja California.⁴
6. En ese asunto mi voto fue a favor de la invalidez por extensión pues consideré que, efectivamente, no era suficiente determinar que las consultas se realizaran no sólo sobre los artículos declarados inconstitucionales, sino que deben tener un carácter abierto a fin de posibilitar un diálogo democrático y participativo sobre cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.
7. Sin embargo, en el presente asunto, el Tribunal Pleno nuevamente cambió el criterio sobre este punto, a pesar de ser asuntos esencialmente iguales, por lo que al no alcanzarse mayoría,⁵ el punto fue desestimado y no se realizó la invalidez por extensión. Sin embargo, es importante destacar que mi voto fue en el sentido de continuar con el criterio de invalidar por extensión de efectos aquellas normas que también resultaban afectadas en vía de consecuencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ Fallada por el Tribunal Pleno el 12 de agosto de 2021, bajo la Ponencia del Ministro Franco González Salas.

⁴ En esa acción de inconstitucionalidad 18/2021 se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos relacionados con el vicio de inconstitucionalidad detectado. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

⁵ En la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020 una mayoría de seis Ministros que integramos el Tribunal Pleno votamos por la invalidez por extensión (Ministra Piña Hernández y Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, presidente Zaldivar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena). Votaron en contra de la extensión de efectos las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández así como los Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003, publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado,¹ toda vez que se violaron los

¹ Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas

"Capítulo XIV

"De la educación indígena

"**Artículo 70.** En el Estado de Chiapas se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, afro mexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Chiapas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Chiapas.

"La autoridad educativa estatal garantizará la educación indígena en la educación básica obligatoria y fomentará el acceso y permanencia de los educandos a los tipos de educación media superior y superior."

"**Artículo 71.** La educación indígena debe considerar como perfil del egresado a un sujeto conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad."

"**Artículo 72.** La educación indígena, en el sistema educativo estatal, tendrá las características y finalidades siguientes:

"I. Atender a la diversidad cultural y lingüística.

"II. Promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad.

"III. Fomentar e impulsar la educación con equidad de género.

"IV. Fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional.

"V. Promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable.

"VI. Impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo.

"VII. Promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional.

"VIII. Fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales.

"IX. Estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal.



derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos

"X. Favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece.

"XI. Promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región.

"XII. Impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales.

"XIII. Integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas."

"**Artículo 73.** Las autoridades educativas estatales realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 74.** En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad.

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías.

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad federativa.

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes.

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar.

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo XVI

"De la educación inclusiva y educación especial

"**Artículo 77.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.



Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunado a ello, en dicha sesión no se alcanzó la votación calificada necesaria para extender los efectos de invalidez a los artículos del mismo ordenamiento que tenían el mismo vicio de inconstitucionalidad.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 78. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones en la materia que implemente la Secretaría buscarán:

I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.

V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.

VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

"Artículo 79. La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

"Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su incorporación a la educación proporcionada en los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa inclusión, se procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

"Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa estatal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, ajustándose a las disposiciones que para tal efecto emita la autoridad educativa federal.

"Las instituciones de educación a las que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas otorga autonomía, podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

"La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que incorporen a los alumnos con necesidades especiales de educación."



Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas tribales y afro mexicanas, así como a personas con discapacidad; además, para exponer las razones por las cuales voté

"Artículo 80. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La Secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva.

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"VIII. Proporcionar opciones múltiples y graduales de inclusión acordes a sus necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, que permitan el acceso a la educación regular.

"IX. Desarrollar en el educando a través de procesos de educación permanente, la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias en la convivencia humana.

"X. Desarrollar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación básica.

"XI. Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas para capacitar y emplear a personas con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad que les permita una vida autónoma y productiva, que por su edad no puedan ingresar o continuar en un centro de educación básica."

"Artículo 81. Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario.



por la extensión de efectos de invalidez a todos los artículos que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad tal como lo he venido haciendo en reiterados precedentes sobre la misma materia.²

I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta.

Siguiendo la línea del precedente en la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³ la relevancia de este fallo radica en que forma parte de una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas,⁴ se avanza

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas.

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social.

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"**Artículo 82.** En el sistema educativo estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley para la inclusión de las personas con discapacidad del Estado de Chiapas, y demás legislación y normativa aplicable."

² Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; Acción de inconstitucionalidad 131/2020, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

³ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.

⁴ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (la Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos.⁵ Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos del "Pueblo Saramaka Vs. Surinam" del veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "Caso Pueblo Indígena Kichwa de

González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).

⁵ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras" – que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



Sarayaku Vs. Ecuador", de veintisiete de junio de dos mil doce, entre otros, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.⁶

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁷

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y fromexicanos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁸ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁹

⁶ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes veinticinco de abril de dos mil catorce a las 9: 30 horas, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁷ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

⁸ Véase, entre otros, Corte IDH, Caso del "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y "Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador". Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

⁹ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardas de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos



De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.¹⁰

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que*****

indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

¹⁰ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.



afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses." (énfasis añadido) ¹¹

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.¹²

En el presente caso, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, contiene disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece que: "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.*"

¹¹ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.



No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.**

Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,¹³ y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁴

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹⁵

¹³ **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**

"Artículo 6.

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

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

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

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

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

¹⁴ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

¹⁵ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de



En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile, de dos mil nueve, el relator especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹⁶ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza, sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹⁷ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁸

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁹

desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹⁶ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

¹⁷ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.

¹⁸ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

¹⁹ *Cfr.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.



3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.²⁰

4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.²¹

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.²²

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS,

²⁰ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), Documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

²¹ *Cfr.* Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT: *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

²² *Op. Cit.*, OIT. *Informe del comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, párrs. 79, 95 y 105.



ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."²³

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,²⁴ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.**²⁵

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

²³ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta 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."

²⁴ OIT: *Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: "... Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

²⁵ ONU: *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol. No. 309-00, 4 de agosto 2000, considerando séptimo.



No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que "**las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación**". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6 a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3.

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes (sic) reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes (sic) tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación



y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

II. Voto concurrente en relación con la extensión de los efectos de la invalidez a otros artículos con el mismo vicio.

En la misma sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se manifestó en contra de extender los efectos de la invalidez a otras normas. Como reiteradamente he sostenido en los precedentes en esta materia, los efectos de la invalidez deben extenderse a otras normas con el mismo vicio, pues ello contribuye a garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos. Además, considero que se debió dar continuidad al criterio sostenido en la recién resuelta acción de inconstitucionalidad 18/2021,²⁶ asunto en el que una nueva mayoría de Ministras y Ministros había decidido extender los efectos de la invalidez.

Primero, coincido con el aspecto de que la consulta debe tener un carácter abierto y debe realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, pues precisamente el objetivo de la consulta es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen si determinada norma les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, pues implicaría relegar la voluntad de aquellos a quienes se consulta. Bajo esa lógica, se satisface en mayor medida el contenido del derecho a la consulta, pues, independientemente de que se haya declarado la invalidez solo de aquellas normas contenidas en el Capítulo XIV "De la educación indígena" y el Capítulo XVI "De la educación especial", el Congreso Estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de la consulta, para que los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

No obstante, estimo que la función jurisdiccional de este Tribunal Constitucional conlleva el deber de proteger los derechos humanos conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

²⁶ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de doce de agosto de dos mil veintiuno.



canos,²⁷ por lo cual, en caso de advertir que algún precepto, distinto a los que fueron impugnados, padece del mismo vicio de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para declarar su invalidez por extensión, conforme a la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸ Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto.

Extender los efectos de la invalidez a otros preceptos, busca garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos, así como las personas con discapacidad, a ser consultados. Desde mi punto de vista, en este tipo de asuntos en los que se estudia la constitucionalidad de normas que deben ser consultadas debido a su carácter susceptible de afectar derechos de dichos grupos, el Máximo Tribunal del País tiene el deber de identificar todas aquellas normas a las que preliminarmente se les advierta dicho carácter; por supuesto, sin que ello implique sustituirse en la voluntad de los sujetos a consultar, pues precisamente la consulta será para que sean ellos quienes determinen si efectivamente la norma afecta o no sus derechos e intereses.

De esa forma, cuando se advierta la existencia de ese tipo de normas y que éstas no hayan derivado de un proceso de consulta, aun cuando no hayan sido impugnadas, deben ser invalidadas por extensión por el solo hecho de ser susceptibles de afectar los derechos de los referidos grupos, ello a fin de evitar la posible afectación que pudiera generarse al dejarlas vigentes. Además, esa determinación podría tener un aporte significativo en la realización de la consulta a la que fue obligado el Congreso Estatal, pues con la notificación de la sentencia, dicho órgano legislativo tendrá claramente identificadas todas las normas que, conforme al parámetro de este Tribunal Constitucional, se con-

²⁷ **Constitución General**

"Artículo 1o.

"...

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

²⁸ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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



sideren susceptibles de afectar derechos de esos grupos, e incluir esa información durante el proceso de la consulta.

En el caso concreto, hay diversos preceptos susceptibles de afectarles y que fueron incluidos en el mismo Decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, el cual emanó de un procedimiento legislativo en el que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, tribales o afromexicanos, ni a las personas con discapacidad.

Por tanto, al padecer del mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados, considero que debieron ser invalidados por extensión, dichos artículos son los artículos (sic) 4, fracción VI, porción: "... *la educación indígena, la especial y ...*"; 11, fracción I; 12, fracción II; 13, fracción VII; 14, fracciones VII y VIII; 19, párrafos tercero y cuarto; 21, fracciones II, III y último párrafo; 30, fracción X; 50, fracción IV; 54, segunda parte del segundo párrafo; 121, segundo párrafo; 132, en la porción: "... *y en pueblos y comunidades indígenas ...*"; y 160, en su segunda parte; todos de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.²⁹

²⁹ Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas

"**Artículo 4.** La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas estatales y de los Municipios, en los términos que este ordenamiento establece en el título octavo del federalismo educativo, en el marco de distribución de competencias.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"VI. Educación básica: Al tipo de educación que comprende los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades, incluyendo **la educación indígena, la especial y la** que se imparte en los centros de educación básica para adultos."

"**Artículo 11.** En el Estado de Chiapas se fomentará en las personas una educación basada en:

"I. La identidad y el sentido de pertenencia como chiapanecas y chiapanecos, además del respeto desde la interculturalidad, para considerarse como parte de una nación pluricultural y plurilingüe con una historia que cimienta perspectivas del futuro, que promueva la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social."

"**Artículo 12.** En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría de la educación.

"La educación que se imparta por las autoridades educativas estatales, además de obligatoria, será:

"...

"II. Inclusiva: Eliminando toda forma de discriminación y exclusión, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras al aprendizaje y la participación, por lo que:

"a) Atenderá las capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos.

"b) Eliminará las distintas barreras al aprendizaje y a la participación que enfrentan cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables.



"c) Proveerá de los recursos técnicos-pedagógicos y materiales necesarios para los servicios educativos.

"d) Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, la cual se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión y previa valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud."

"Artículo 13. La educación impartida por el Estado de Chiapas, sus organismos descentralizados, órganos desconcentrados, órganos autónomos, Municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, además de los establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley General de Educación, esta ley y demás disposiciones aplicables, tendrá como fines los siguientes:

" ...

"VII. Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio intercultural sobre la base de equidad y respeto mutuo; así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país y de la propia entidad federativa."

"Artículo 14. La educación impartida en el Estado de Chiapas, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en todos los ámbitos de gobierno de la entidad federativa.

"Además, responderá a los siguientes criterios:

" ...

"VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables.

"VIII. Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social."

"Artículo 19. La educación que se imparta en el sistema educativo estatal se organizará en tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, conforme a lo siguiente:

" ...

"La educación especial buscará la equidad y la inclusión, la cual deberá estar disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas en esta ley.

"De acuerdo con las necesidades educativas específicas de la población, podrá impartirse educación comunitaria con programas o contenidos particulares para ofrecerle una oportuna atención."

"Artículo 21. La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria. "Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:

" ...

"II. Preescolar general e indígena.

"III. Primaria general e indígena.

" ...

"De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple."

"Artículo 30. La educación que se imparta en el nivel de educación primaria, con independencia de las establecidas por la autoridad educativa federal, (sic) las siguientes características y finalidades:

" ...



Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 21/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con números de registro digital: 2006225 y 2004170, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"X. Fomentar el respeto y preservación de las diferentes culturas, usos y costumbres de los pueblos indígenas que conforman el Estado de Chiapas."

"Artículo 50. La educación que se imparta en los centros formadores de docentes, tendrá las siguientes finalidades:

"...

"IV. Formar en el futuro docente las capacidades necesarias para entender, respetar e interactuar ante la diversidad étnica y cultural del Estado de Chiapas."

"Artículo 54. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Se le proporcionarán los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

"Para ejercer la docencia en instituciones normales oficiales del Estado de Chiapas, sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes. **En los casos de docentes de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y obtener el certificado que acredite su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español, emitido por institución oficial o reconocida por el Sistema Educativo Estatal.**"

"Artículo 121. Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por las autoridades educativas estatales, en educación básica y media superior, las promociones en la función y en el servicio, así como para el otorgamiento de reconocimientos, se estará a lo dispuesto por (sic) Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

"En el caso de los docentes de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa estatal y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español, a través de instituciones autorizadas y/o reconocidas."

"Artículo 132. Las autoridades educativas estatales y municipales atenderán de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas, rurales y en pueblos y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades."

"Artículo 160. El Ejecutivo del Estado promoverá la contribución de los medios de comunicación a los fines de la educación. **Para tal efecto procurará la creación de espacios y la realización de proyectos de difusión educativa con contenidos relacionados a la diversidad cultural del Estado de Chiapas, cuya transmisión sea en español y en las diversas lenguas indígenas."**



Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 291/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 291/2020.

En la sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucional-



lidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 70 a 74 del Capítulo XIV "De la educación indígena", y de los artículos 77 a 82 del Capítulo XVI "De la educación inclusiva y educación especial", contenidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados, porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto a las consecuencias que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020, marcaron un nuevo partearguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.



En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o. de la Constitución Política del país,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indí-

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁵ **"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. ..."

Personas con Discapacidad

"Artículo 2o. ...

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

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



genas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2.

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

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

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

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

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"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."

*[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) 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 (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"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 (sic) **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."

*[énfasis añadido].

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados, es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternidad

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"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."*

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



lismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer–, porque los



derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional, porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que esta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Chiapas analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de estas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos.



Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado *toda* la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero sí como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad, porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al



Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de esta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 70 a 74 del Capítulo XIV "De la educación indígena" y de los artículos 77 a 82 del Capítulo XVI "De la educación inclusiva y educación especial", contenidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de Chiapas, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria".

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad".



Voto aclaratorio.

Esta acción de inconstitucionalidad 291/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*, y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *"en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales**"*. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *"Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte"*.

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Chiapas, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.



La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al Capítulo XIV ("De la educación indígena") integrado por los preceptos 70, 71, 72, 73 y 74, y al Capítulo XVI ("De la educación inclusiva y educación especial") compuesto por los numerales 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la ley educativa de Chiapas, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto de qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

²⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones (sic) respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 15 de julio de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

