

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y
SU ACUMULADA 81/2017**

**PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN ESTATAL
DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ**

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCI
COLABORÓ: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí contra la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** Los días diecinueve y veinte de julio de dos mil diecisiete la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, respectivamente, presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sendas demandas de acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí¹.
2. **Registro y turno.** El uno de agosto de dos mil diecisiete el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrarla con el número **80/2017** y turnarla al ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo². Ese mismo día el ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, registrarla con el número **81/2017** y acumularla a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 en razón de que se controvertía la misma norma³.
3. **Admisión de la demanda.** El dos de agosto de dos mil diecisiete, el ministro instructor admitió las demandas presentadas contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí y ordenó darles vista para que rindieran su informe. Finalmente, también ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación⁴.
4. **Informe de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** El veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, Daniel Pedroza Gaitán, ostentándose con el carácter de Consejero Jurídico del Estado de San Luis Potosí, rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo local⁵. El mismo día el Diputado Manuel Barrera Guillén rindió el informe de ley en representación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, en su carácter de Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de San Luis Potosí⁶.
5. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, fojas 2 a 32 y 47 a 106, respectivamente.

² *Ibíd.*, foja 45.

³ *Ibíd.*, foja 286.

⁴ *Ibíd.*, fojas 287 a 289.

⁵ *Ibíd.*, fojas 338 a 347.

⁶ *Ibíd.*, fojas 373 a 383.

6. **Alegatos.** El once de octubre de dos mil diecisiete se presentó un escrito de alegatos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷.
7. **Cierre de instrucción.** El dieciséis de octubre siguiente se cerró la instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente⁸, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ (en adelante Ley Reglamentaria).
8. **Reformas a la ley impugnada.** Los días cinco y diez de marzo de dos mil veinte se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, respectivamente, los Decretos 0609 y 0611. A través del Decreto 0609 se reformó el artículo 14, fracciones XXX, XXXII y XXXVI, y se adicionó la fracción XXXVII, quedando la anterior como fracción XXXVIII, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. A través del Decreto 0611 se reformó el artículo 6º, fracción IV, inciso b), numeral 1, y se adicionó un numeral 4 al propio inciso b), de esa misma ley estatal.

II. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ (en adelante Constitución Federal), el numeral 1º de la Ley Reglamentaria¹¹ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹², toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí solicitan la declaración de invalidez de una ley estatal por considerar que vulnera los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

III. OPORTUNIDAD

10. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria¹³, el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.
11. En el caso, la Ley impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el veinte de junio de dos mil diecisiete.
12. Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles veintiuno de junio al jueves veinte de julio de dos mil diecisiete. Si las demandas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí fueron presentadas el diecinueve y veinte de julio respectivamente, entonces es claro que fueron promovidas de forma oportuna.

⁷ *Ibíd.*, fojas 671 a 692.

⁸ *Ibíd.*, foja 693.

⁹ **Artículo 68.** (...)

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

(...).

¹⁰ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

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

¹¹ **Artículo 1º.** 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.

¹² **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;

(...)

¹³ **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.

IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, las promoventes deben comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarlas.
14. En el presente asunto comparece, por un lado, Luis Raúl González Pérez en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce¹⁴. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁵ y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad en términos de la fracción XI de ese mismo precepto. Asimismo, la representación se le confiere en el artículo 18 de su Reglamento Interno¹⁶. Por lo tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.
15. Por otro lado, comparece Jorge Andrés López Espinosa en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, personalidad que acreditó con copia certificada de la constancia de designación expedida por la Legislatura del Estado y publicada en el Diario Oficial local el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete¹⁷. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano estatal, de conformidad con la fracción I del artículo 33 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí¹⁸ y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción VII del artículo 26 de dicho ordenamiento. Por lo tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

16. En la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia. Sin embargo, es un hecho notorio que se invoca como tal con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁹ —de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria²⁰— que los días cinco y diez de marzo de dos mil veinte fueron publicados, respectivamente, los Decretos 0609 y 0611 en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. Como ya se señaló líneas arriba (*supra* párr. 8), dichos Decretos modificaron diversos artículos de la ley impugnada por las comisiones accionantes. Por consiguiente, corresponde analizar de oficio si en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria, aplicable a este tipo de procedimientos constitucionales en términos del diverso precepto 59 de ese mismo ordenamiento legal, relativa a la cesación de efectos de la norma general objeto de la controversia²¹.

¹⁴ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, foja 33.

¹⁵ **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.

¹⁶ **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.

¹⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, foja 107.

¹⁸ **Artículo 33.** La Presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión.

¹⁹ **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

²⁰ Véase *supra* nota 11.

²¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...)

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.

17. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las recientes reformas a la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí no constituyen un nuevo acto legislativo que dé lugar al sobreseimiento de las presentes acciones de inconstitucionalidad. Como se explica a continuación, en línea con la tesis de jurisprudencia de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO**”²², así como con el criterio adoptado recientemente por el propio Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 66/2019**²³, la nueva redacción de los artículos 6º, fracción IV, inciso b), numerales 1 y 4, y 14, fracciones XXX, XXXII, XXXVI y XXXVII de la ley impugnada arroja claramente que las reformas aprobadas simplemente concretizan las respectivas condiciones de aplicación de las obligaciones ya previstas en los preceptos legales modificados. Aquéllas no representan, por ende, un cambio de sentido normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance de los artículos combatidos por los accionantes.
18. Como ha sostenido reiteradamente este Tribunal Pleno, no cualquier modificación a una norma constituye la creación de un nuevo acto legislativo, pues para ello es necesario que el ajuste de la norma produzca un efecto normativo distinto en el sistema al que pertenece, incluso aunque sea de forma tenue²⁴. En esta tesitura, es conveniente presentar un cuadro comparativo pormenorizado con los cambios a la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí:

Texto anterior a la reforma	Texto vigente
<p>ARTÍCULO 6º. Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:</p> <p>(...)</p> <p>IV. En estado de desventaja social:</p> <p>(...)</p> <p>b) Las mujeres:</p> <p>1. En período de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes.</p>	<p>REFORMA PUBLICADA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE</p> <p>ARTÍCULO 6º. Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:</p> <p>(...)</p> <p>IV. En estado de desventaja social:</p> <p>(...)</p> <p>b) Las mujeres:</p> <p>1. En período de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes <u>y madres solas que tengan a su cuidado hijos menores de dieciocho años de edad o con alguna discapacidad.</u></p> <p>(...)</p> <p><u>4. En situación de explotación, incluyendo la sexual.</u></p>

²² Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.25/2016 cuyo texto es: “Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 35, octubre de dos mil dieciséis, tomo I, pág. 65.

²³ Acción de inconstitucionalidad 66/2019, resuelta por unanimidad de once votos el dos de marzo de dos mil veinte.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 110/2014, resuelta en la parte que interesa por unanimidad de diez votos, el cinco de junio de dos mil dieciocho, pág. 32; acción de inconstitucionalidad 73/2016 resuelta en la parte que interesa por unanimidad de once votos, el seis de agosto de dos mil diecinueve, pág. 24; acción de inconstitucionalidad 143/2017, resuelta en la parte que interesa por unanimidad de votos el nueve de julio de dos mil diecinueve, págs. 11 y 12.

<p>ARTÍCULO 14. El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>(...)</p> <p>XXX. Elaborar y actualizar el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social;</p> <p>(...)</p> <p>XXXII. Divulgar la información sobre el acceso al financiamiento internacional, nacional y estatal para los programas de asistencia social, así como lo relacionado con cada uno de sus servicios;</p> <p>(...)</p> <p>XXXVI. Difundir información para un sano desarrollo físico, mental y social de los sujetos de asistencia, especialmente en materia de prevención de desastres naturales o provocados, violencia familiar, educación sexual y aquellas que sean relevantes para prevenir situaciones que posteriormente propicien la aplicación de acciones de asistencia social, y</p> <p>XXXVII. Las demás que sean necesarias para la mejor aplicación de los servicios asistenciales.</p>	<p>REFORMA PUBLICADA EL CINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE</p> <p>ARTÍCULO 14. El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>(...)</p> <p>XXX. Elaborar, actualizar <u>y difundir por los medios que se tengan al alcance, así como la página de internet de la Secretaría de Salud,</u> el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social;</p> <p>(...)</p> <p>XXXII. Divulgar <u>semestralmente por los medios que tenga a su alcance, así como a través de la página de internet de la Secretaría de Salud,</u> la información sobre el acceso al financiamiento internacional, nacional y estatal para los programas de asistencia social, así como lo relacionado con cada uno de sus servicios;</p> <p>(...)</p> <p>XXXVI. Difundir información para un sano desarrollo físico, mental y social de los sujetos de asistencia, especialmente en materia de prevención de desastres naturales o provocados, violencia familiar, educación sexual y aquellas que sean relevantes para prevenir situaciones que posteriormente propicien la aplicación de acciones de asistencia social;</p> <p><u>XXXVII. Difundir información para un sano desarrollo físico, mental y social de los sujetos de asistencia, especialmente en materia de prevención de desastres naturales o provocados, violencia familiar, educación sexual, y aquellas que sean relevantes para prevenir situaciones que posteriormente propicien la aplicación de acciones de asistencia social, y</u></p>
---	---

19. Como puede observarse, en primer lugar, las reformas referidas simplemente ampliaron los supuestos bajo los cuales se puede considerar que las mujeres de esa entidad federativa se encuentran en estado de desventaja social. Es decir, se modificó el concepto para abarcar como grupo de especial atención en dicha categoría a las madres solas con hijos menores o con alguna discapacidad (artículo 6º, fracción IV, inciso b), numeral 1), y se adicionó un supuesto para incorporar en ella a las mujeres que se encontraran en situación de explotación, incluida la de carácter sexual (artículo 6º, fracción IV, inciso b), numeral 4). En segundo lugar, se precisaron los medios de difusión a través de los cuales el DIF estatal publicará los órganos de enlace y los distintos programas en materia de asistencia social que tiene a su cargo (artículo 14, fracciones XXX y XXXII). Por último, visiblemente por una errata legislativa, se adicionó una fracción con texto sobre información preventiva para difundir entre la población (artículo 14, fracción XXXVII) que ya estaba previsto a la letra en la ley antes de las reformas (artículo 14, fracción XXXVI), recorriéndose así el número de la última fracción del precepto (artículo 14, fracción XXXVIII). Ninguna de estas reformas y adiciones al texto, sin embargo, altera de forma relevante el sentido normativo de las obligaciones previstas con anterioridad ni, por tanto, el sistema de asistencia social del Estado de San Luis Potosí.
20. Por otra parte, si de los escritos de demanda se desprende que las comisiones accionantes plantean la inconstitucionalidad de la norma general impugnada únicamente en relación con porciones normativas distintas a las reformadas, entonces con menos razón puede considerarse que los decretos referidos representen un nuevo acto legislativo que conduzca al sobreseimiento de los presentes medios de impugnación. En específico, del artículo 6º de la ley se controvierte la porción normativa que prevé que las personas que se encuentren en *situación especialmente difícil originada por discapacidad* podrán ser

consideradas como sujetos de atención de los programas de asistencia social en esa entidad (fracción I²⁵). Del artículo 14, en cambio, se impugnan sólo aquellas porciones normativas que confieren atribuciones al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (en adelante DIF estatal) para ser el órgano encargado de: 1) acreditar la discapacidad de las personas que quieran hacer uso de los beneficios de la ley; 2) elaborar un censo de personas con discapacidad; 3) prestar servicios de representación jurídica a las personas con discapacidad y, 4) promover la adaptación del espacio urbano para el libre tránsito y autonomía de las personas con discapacidad (fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV²⁶). Los preceptos reformados por los Decretos 0609 y 0611, en suma, no guardan relación alguna con las impugnaciones hechas valer por las comisiones accionantes.

21. Al no implicar modificaciones del sentido normativo de la ley impugnada, ni estar relacionadas con la cuestión efectivamente planteada por las comisiones accionantes, es de concluirse que las reformas y adiciones publicadas el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte a los artículos 6° y 14 de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí no constituyen un nuevo acto legislativo que obligara a las accionantes a promover una nueva acción de inconstitucionalidad. De este modo, y toda vez que este Tribunal Pleno no advierte que se actualice alguna otra causa de improcedencia, lo procedente es entrar a analizar el fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. **Artículos impugnados.** Las Comisiones accionantes plantean la inconstitucionalidad de los artículos 3°, 4°, fracción IV, inciso a), 5°, fracciones VI, XIV y XV, 6°, fracción I, 14, fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV, 16, 18, fracciones I, II y IV, 47, fracción X y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la **LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ**. Dichos preceptos se transcriben a continuación:

Artículo 3°. *Para efectos de esta Ley se entiende por asistencia social, el conjunto de acciones dirigidas a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de desventaja, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.*

Artículo 4°. *Para efecto de interpretación de la presente Ley se entenderá por:*

(...)

IV. Grupos en desventaja: Toda persona que puede incluirse en las siguientes categorías:

a) En situación especialmente difícil, entendiéndose por ésta: Los hombres y mujeres con enfermedad física o mental discapacitante, o en desventaja física, económica, jurídica o cultural.

(...)

Artículo 5°. *Los servicios de asistencia social que prestan el Ejecutivo del Estado, los municipios, y los que lleven a cabo las instituciones de asistencia pública y privada, comprenden acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación, y son los siguientes:*

(...)

²⁵ **Artículo 6° de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren: I. En situación especialmente difícil originada por discapacidad;

(...)

²⁶ **Artículo 14 de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XIV. Acreditar la discapacidad de las personas que, así lo soliciten, para hacer uso de los beneficios especiales que se les otorgan;

(...)

XXII. Elaborar el Censo Nominal de Personas con discapacidad en el Estado, con la información generada por cada uno de los municipios;

(...)

XXVII. Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, en estado de indigencia, indígenas, migrantes o desplazados, y todas aquellas personas que por diversas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;

(...)

XXXIV. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y municipios, la adaptación del espacio urbano para que satisfaga los requerimientos legales según la Norma Oficial Mexicana respectiva, para el libre tránsito y autonomía de las personas con discapacidad;

(...)

VI. La prevención de la discapacidad en los grupos en desventaja, proveyendo a la familia y la comunidad de conocimientos y de técnicas efectivas para prevenirla;

(...)

XIV. La rehabilitación de las personas con discapacidad;

XV. La capacitación a la familia de técnicas efectivas para el tratamiento de personas con discapacidad;

(...)

Artículo 6º. Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:

I. En situación especialmente difícil originada por discapacidad;

(...)

Artículo 14. El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XIV. Acreditar la discapacidad de las personas que así lo soliciten, para hacer uso de los beneficios especiales que se les otorgan;

(...)

XXII. Elaborar el Censo Nominal de Personas con discapacidad en el Estado, con la información generada por cada uno de los municipios;

(...)

XXVII. Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, en estado de indigencia, indígenas, migrantes o desplazados, y todas aquellas personas que por diversas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;

(...)

XXXIV. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y municipios, la adaptación del espacio urbano para que satisfaga los requerimientos legales según la Norma Oficial Mexicana respectiva, para el libre tránsito y autonomía de las personas con discapacidad;

(...)

Artículo 16. La atención y rehabilitación de las personas con discapacidad, la brindará el DIF Estatal, a través de la Dirección de Integración Social de Personas con Discapacidad; la que tendrá por objeto coordinar y, en su caso, ejecutar los programas a que se refiere la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios, esta Ley, su Reglamento, las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 18. A efecto de otorgar la atención a los sujetos de asistencia social a que se refiere esta Ley, el DIF Estatal contará con establecimientos públicos de asistencia social que tendrán por objeto:

I. El albergue temporal de niñas, niños y adolescentes con o sin discapacidad, mujeres y adultos mayores en situación vulnerable, en donde se llevan a cabo preferentemente los siguientes servicios:

- a) La alimentación y bebidas con alto contenido nutricional y bajo o nulo contenido calórico.
- b) El fomento y cuidado de la salud.
- c) La vigilancia del desarrollo educativo en el caso de niñas, niños y adolescentes.
- d) La promoción de actividades educativas y recreativas.
- e) La capacitación para el trabajo e incorporación a una vida productiva.
- f) La atención médica y psicológica.
- g) El apoyo jurídico;

II. El albergue y atención especializada a niñas, niños y adolescentes con discapacidad producida por daño neurológico;

(...)

IV. La rehabilitación de personas con discapacidad.

Artículo 47. *Son obligaciones de los ayuntamientos en materia de asistencia social:*

(...)

X. Establecer, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, instituciones de asistencia social pública y centros de asistencia social temporal para niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, víctimas de violencia familiar, personas con discapacidad y adultos mayores, y aquellos que brinden protección y atención a grupos en desventaja de su municipio;

(...)

Artículo 50. *Los DIF municipales ejercerán las funciones siguientes:*

(...)

IV. Fomentar la incorporación de las personas con discapacidad a la vida social, económica y cultural;

V. Prestar asesoría jurídica, psicológica y social en materia familiar y derechos humanos, a la población en estado de abandono y desventaja social, preferentemente a niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores;

(...)

XV. Operar establecimientos de asistencia y albergue temporal para niñas, niños y adolescentes con o sin discapacidad, mujeres y adultos mayores en estado de desventaja y discriminación;

XVI. Elaborar el Censo Nominal de Personas con Discapacidad del Municipio, que permita orientar y evaluar las políticas asistenciales, remitiendo a la brevedad posible al DIF Estatal la información recabada, y

(...)

23. **Conceptos de invalidez.** En contra de la referidas disposiciones legales las Comisiones accionantes formulan los siguientes conceptos de invalidez:

- **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

- a) Por una parte, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 3º, 4º, fracción IV, inciso a), 5 fracciones VI, XIV y XV, 6º, fracción I, 18 fracciones I, II y IV y 50 fracciones IV, V, XV y XVI de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí porque las autoridades omitieron la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada, de buena fe y mediante procedimientos culturalmente adecuados a las personas con discapacidad del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁷.
- b) Por otra parte, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 3º, 4º, fracción IV, inciso a) y 6º, fracción I, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí por utilizar un lenguaje discriminatorio hacia las personas con discapacidad, lo cual violenta el artículo 1º constitucional y los preceptos 5 y 8.1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁸.

- **Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí**

- a) Sostiene que la ley impugnada establece una visión estereotipada de la discapacidad pues señala que las personas con discapacidad son un grupo vulnerable por el sólo hecho de tener una condición diferente y que esto impide el reconocimiento, goce y ejercicio de su dignidad (Primer concepto de invalidez).

²⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, fojas 14 a 23.

²⁸ *Ibid.*, fojas 23 a 28.

- b) Afirma que la ley impugnada establece una visión paternalista del Estado sobre las personas con discapacidad, lo cual restringe el reconocimiento de la dignidad de estas personas (Tercer concepto de invalidez).
- c) Sostiene que la ley impugnada es omisa en generar mecanismos para:
- Prevenir para evitar que las personas con discapacidad sufran abusos de aquellos que se encuentran en una situación ventajosa sobre ellos (Segundo concepto de invalidez).
 - Facilitar la movilidad de las personas con discapacidad con la mayor independencia posible (Cuarto concepto de invalidez).
 - Adecuar los espacios públicos para que las personas con discapacidad tengan acceso al entorno y los servicios prestados por el Estado (Quinto concepto de invalidez).
 - Diferenciar el tipo de discapacidad de cada persona, pues establece medios homologados para otorgar los recursos destinados a cubrir las necesidades de estas personas (Sexto concepto de invalidez). Esto limita el apoyo asistencial y coarta la independencia y autonomía de las personas con discapacidad (Séptimo concepto de invalidez)
 - Ampliar la protección para incluir a las familias de las personas con discapacidad para que logren una integración adecuada en la sociedad (Octavo concepto de invalidez).
 - Capacitar al personal de las instituciones asistencialistas públicas o privadas con una perspectiva adecuada para las personas con discapacidad, desde el modelo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (Noveno concepto de invalidez)
- d) Finalmente, argumenta que se vulneró el derecho a la consulta previa establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo cual provocó las violaciones señaladas en los agravios anteriores, pues de haber escuchado a las personas con discapacidad se hubieran recolectado sus inquietudes y opiniones al respecto²⁹.
24. **Informes de las autoridades demandadas.** Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí rindieron sus respectivos informes en los siguientes términos:
- **Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí**
 - a) Afirma que las demandas impugnan la inconstitucionalidad material de la norma y no actos atribuibles al Poder Ejecutivo. Además, agrega que la Ley impugnada tuvo como objeto armonizar su contenido con la “Ley de Asistencia Social” y la “Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” por lo que no modificó la sintaxis que empleaba la ley anterior. Por lo tanto, si bien la Ley impugnada hace alusión a las personas con discapacidad, no se concibió la necesidad de realizar consulta alguna al momento de renovarla porque el objeto de la norma no es confrontar, vulnerar o invadir la esfera de derechos que garantizan y protegen a estas personas.
 - b) Sostiene que la norma impugnada no propicia la utilización de un lenguaje discriminatorio, estereotipado o estigmatizado, al considerar a las personas con discapacidad como “grupos en desventaja”.
 - **Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí**
 - a) Afirma que es incorrecto que debiera llevar a cabo una consulta sobre la aprobación de la ley impugnada, pues ésta no tiene el propósito de hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino de regular la prestación de servicios de asistencia social a personas en situación de desventaja, en condiciones de abandono, desprotección o desventaja física, mental, jurídica, social o cultural.
 - b) Alega que las demandas omiten el hecho de que el Poder Legislativo del Estado emitió la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí la cual sí tiene por objeto hacer efectiva la Convención señalada.

²⁹ *Ibid.*, fojas 84 a 90.

- c) Finalmente, respecto al uso de un lenguaje discriminatorio, el Poder Legislativo estatal argumenta que el término “desventaja física y mental” no se refiere exclusivamente a las personas con discapacidad, pues la ley impugnada hace alusión a todos aquellos grupos que se encuentran en una posición desfavorable y que requieren servicios de asistencia social. Por otro lado, al referirse a los términos “situación especialmente difícil originada por discapacidad” y “enfermedad física o mental discapacitante” señala que debe atenderse al objeto de la ley y que los términos empleados están en consonancia con el concepto de discapacidad previsto en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”.
25. **Litis.** En el presente asunto la cuestión se reduce a dilucidar si los artículos impugnados vulneran algún derecho humano reconocido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano. Los planteamientos de las accionantes, sin embargo, no se analizarán exactamente en el orden presentado sino en función de si su naturaleza es procesal o sustantiva. Específicamente, dado que considerar fundados los conceptos de invalidez relacionados con la omisión de realizar un procedimiento de consulta a las personas con discapacidad sería suficiente para declarar la invalidez de todos los preceptos impugnados, primero se abordarán tales planteamientos (**A**). Sólo si éstos llegaran a desestimarse es que se procederá a analizar el resto de los conceptos de invalidez esgrimidos por las accionantes (**B**).

A

26. Ambas comisiones accionantes plantearon que no se había llevado a cabo una consulta a personas con discapacidad como lo dispone el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la Convención) y, por consiguiente, que dicha omisión debía conducir a declarar la invalidez de los preceptos impugnados.
27. El Tribunal Pleno considera que es sustancialmente **fundado** ese concepto de invalidez. Tal como reconocen en sus respectivos informes las autoridades que participaron en el proceso legislativo que dio lugar a la expedición de las normas legales impugnadas, no se llevó a cabo algún procedimiento o mecanismo para consultar previamente dichas medidas a las personas con discapacidad. Como se explica a continuación, en tanto que la expedición de la normativa impugnada representa una decisión que afecta directamente este grupo, la omisión de realizar una consulta previa en relación con ella viola el artículo 4.3 de la Convención.
28. Como se sostuvo recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención. Éste dispone a la letra lo siguiente:
- “4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”*
29. El texto del precepto es bastante claro. Sin embargo, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
30. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un “modelo social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
31. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3, inciso a)), con su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y a la participación (artículos 3, inciso c), y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.

32. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado internacional 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.
33. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
34. Ahora bien, ante la falta de una legislación doméstica que regule y prevea procedimientos formales de cuándo y cómo se deben desahogar las consultas previstas en el artículo 4.3 de la Convención, para abordar el planteamiento de los accionantes primero debemos dilucidar si en el caso concreto la legislación estatal impugnada versa sobre "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" en el sentido de la Convención. Para ello conviene tener en cuenta que la Observación General No. 7 emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que dicha expresión se refiere a "*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*"³⁰.
35. Si bien es verdad que de acuerdo con la tesis aislada de la Segunda Sala con clave 2a.CXXX/2016³¹ las observaciones generales emitidas por el Comité no son obligatorias en tanto que no satisfacen las características para ser consideradas tratados internacionales, lo cierto es que estas guías interpretativas sí tienen un carácter orientador para la Suprema Corte toda vez que son emitidas por el único órgano creado específicamente para interpretar y monitorear la adecuada implementación de la Convención por los distintos Estados miembros, de ahí que lo más apropiado a la luz de la interpretación más autorizada de ese precepto de fuente internacional, es verificar si la legislación aquí impugnada puede tener algún impacto —directo o indirecto— en las personas con discapacidad, pues de no tenerlo entonces no se surtiría el supuesto que obligaría al órgano estatal a realizar la consulta.
36. El párrafo número 20 de la Observación General referida lista algunos ejemplos de cuestiones que afectan de forma *directa* a las personas con discapacidad. Entre ellas se enuncian "la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables". Si las normas impugnadas por las accionantes abarcan en su regulación alguna de estas materias o cuestiones, entonces no habría duda de que tienen incidencia en las personas con discapacidad.
37. De la simple lectura de los artículos impugnados (*supra* párr. 22) resulta evidente que dichas normas sí impactan directamente a las personas con discapacidad, puesto que regulan el enfoque que tendrá la asistencia social tratándose de personas con discapacidad. Mientras que el artículo 3° define la asistencia social como las medidas para mejorar la situación de las personas en desventaja, el artículo 4°, fracción IV, inciso a), clasifica expresamente a las personas con discapacidad como personas en desventaja. Igualmente, mientras que el artículo 5° clasifica como "servicios de asistencia social" a "la prevención de la discapacidad", "la rehabilitación de las personas con discapacidad" y "la capacitación a la familia de técnicas efectivas para el tratamiento de personas con discapacidad", el artículo 6° clasifica como "sujetos de atención de la asistencia social" a las personas "en situación especialmente difícil originada por discapacidad".

³⁰ En la Observación General No. 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad interpretó el texto del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la siguiente manera: "La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad' que figura en artículo 4, párrafo 3, 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. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo..."(CRPD/C/GC/7, adoptada el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, publicada el nueve de noviembre siguiente, párrafo 18).

³¹ Tesis aislada de la Segunda Sala cuyo rubro y texto son "**COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR.** Las observaciones realizadas por el referido Comité carecen de las características para ser consideradas como un tratado internacional en materia de derechos humanos que resulte obligatorio para el Estado Mexicano; sin embargo, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, es el único órgano -conformado por expertos independientes-, facultado para supervisar lo relativo a la aplicación de la Convención -creada con el propósito de promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las personas con discapacidad-, por lo cual, una vez que ésta fue signada y ratificada por el Estado Mexicano, es conveniente acudir a su contenido, a efecto de alcanzar una plena y efectiva aplicabilidad que se refleje dentro del orden jurídico interno y, por ende, las observaciones aludidas resultan de carácter orientador.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 37, tomo I, diciembre de dos mil dieciséis, pág. 208.

38. Por su parte, la legislación impugnada confiere al DIF estatal diversas atribuciones en relación con las personas con discapacidad en el Estado. El artículo 14, por ejemplo, le otorga facultades para acreditar la discapacidad de las personas para hacer uso de los beneficios de la ley (fracción XIV), para elaborar un censo nominal de personas con discapacidad en el Estado (fracción XXII), para prestarles servicios de representación y asistencia jurídica (XXVII) y para promover la adaptación del espacio urbano a fin de lograr su libre tránsito y autonomía. Asimismo, mientras que el artículo 16 otorga a esa autoridad la facultad para brindar atención y rehabilitación a las personas con discapacidad, el artículo 18 prevé como parte de la atención de asistencia social el albergue temporal de personas con discapacidad y los servicios que allí se llevarán a cabo. Finalmente, los artículos 47 y 50 establecen las funciones de los ayuntamientos en materia de asistencia social y todas ellas involucran claramente a las personas con discapacidad.
39. A partir de lo antes expuesto, es claro que los numerales cuestionados impactan directamente a las personas con discapacidad puesto que regulan los servicios, las acciones y el enfoque que tendrá la asistencia social respecto de las personas con discapacidad en el Estado de San Luis Potosí. En otras palabras, no hay duda que la ley en cuestión tiene un impacto específico en las personas con discapacidad ya que norma el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderán las distintas necesidades de éstas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por consiguiente, es claro que en el caso el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.
40. No es obstáculo a esta conclusión que la autoridad afirme, entre otras cosas, que no había llevado a cabo la consulta referida porque la ley impugnada sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la "Ley de Asistencia Social" y la "Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" por lo que no había modificado la sintaxis que empleaba la ley anterior. Afirma que en ese sentido no se concibió la necesidad de realizar consulta alguna al momento de renovarla porque el objeto de la norma no era confrontar, vulnerar o invadir la esfera de derechos que garantizan y protegen a estas personas.
41. Suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente eximiera de realizar nuevamente una consulta, pues ello requeriría demostrar además que la ley preexistente fue consultada, de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión en septiembre de dos mil cuatro con la ley local impugnada queda claro que hay evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla. Por nombrar algunas de ellas:
- a) La ley local incluye a las personas con discapacidad en la categoría de "Grupo en desventaja", definiéndolas como personas "[e]n situación especialmente difícil, entendiéndose por ésta: Los hombres y mujeres con enfermedad física o mental discapacitante (...)". Por el contrario, con un lenguaje más apegado a un modelo social de la discapacidad³² y la dignidad de las personas pertenecientes a este grupo, la ley del Congreso de la Unión dice que son sujetos de la ley las "[p]ersonas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales"³³.
 - b) En cuanto a los servicios o acciones que comprende la asistencia social, y en relación a la discapacidad, la ley local únicamente contempla la prevención, la rehabilitación y la capacitación a la familia. Por el contrario, la ley del Congreso de la Unión habla también de la habilitación e

³² Véase la tesis aislada de la Primera Sala con clave 1a.VI/2013(10a.) cuyo texto y rubro son "**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**" La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.", *Semanario Judicial de la Federación*, libro XVI, enero de dos mil trece, pág. 634.

³³ Artículo 4 de la Ley de Asistencia Social.

integración a la vida productiva o activa³⁴. Esto resulta relevante y definitorio pues al sólo prever estas tres acciones como parte de la asistencia social enfocada en la discapacidad, la ley local parece estar dirigida a erradicar la discapacidad, disminuir su presencia en la sociedad, y normalizar o “tratar” a las personas que ya tienen esta condición. Ello iría en una dirección contraria al modelo social, de derechos humanos, de la discapacidad³⁵.

- c) Además, por la naturaleza de la ley local que tiene que distribuir competencias entre los organismos estatales y municipales en la materia, hay una serie de competencias del DIF estatal y local relacionadas con la discapacidad que no se desprenden de la ley expedida por el Congreso de la Unión.
42. En este sentido, es claro que, contrariamente a lo que sostuvieron las autoridades en su informe, la ley local no es una simple transcripción de la Ley de Asistencia Social, lo cual añade razones para confirmar que la ley es una norma con impacto directo en las personas con discapacidad y que, por lo tanto, el legislador local debió de haber llevado a cabo la consulta que ordena el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
43. Dado que de las constancias que obran en el expediente se desprende que la consulta respectiva no fue llevada a cabo, entonces es necesario declarar la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, pues no cumplió con una de las formalidades que requería la emisión de un acto legislativo de ese tipo.

B

44. Dado que se han estimado fundados los conceptos de invalidez formulados por las accionantes relacionados con la omisión de realizar una consulta a las personas con discapacidad y, por tanto, se declarará la invalidez de los preceptos reclamados, es innecesario pronunciarse sobre el resto de los conceptos de invalidez, pues a ningún efecto práctico conduciría tal análisis³⁶.

VII. EFECTOS

45. Al haber resultado fundado uno de los conceptos de invalidez formulados por las comisiones accionantes contra la Ley De Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV³⁷, y 45, párrafo primero³⁸, en relación con el diverso numeral 73, todos de la Ley Reglamentaria³⁹, es necesario fijar los alcances de esta sentencia (**A**), así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos (**B**).

A

46. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado anterior se estableció que debe declararse la invalidez **directa** de la totalidad de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí porque el Congreso local no llevo a cabo la consulta pública previa a las personas con discapacidad que ordena el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
47. Asimismo, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria⁴⁰, esta Suprema Corte considera que debe declararse la invalidez, **por extensión**, de los Decretos 0609 y 0611 publicados, respectivamente, el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. Si bien dichos Decretos no fueron impugnados en la presente acción de

³⁴ Artículo 12, fracción XII, de la Ley de Asistencia Social.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Véase la tesis del Tribunal Pleno con clave P./J.37/2004 cuyo rubro es “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, pág. 863.

³⁷ **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;

(...)

³⁸ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...).

³⁹ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁴⁰ **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;

inconstitucionalidad, en línea con la jurisprudencia del 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.”**⁴¹, la validez de tales instrumentos depende completamente de la propia norma general que será invalidada en este asunto.

48. Como ya se señaló líneas arriba (*supra* párrs. 8 y 16), el único objeto de dichos Decretos fue reformar y adicionar preceptos de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Mientras que el Decreto 0611 tuvo como objeto reformar el artículo 6º, fracción IV, inciso b), numeral 1, y adicionar el numeral 4 al referido inciso b); el Decreto 0609 tuvo como objeto reformar el artículo 14, fracciones XXX, XXXII y XXXVI, y adicionar la fracción XXXVII del mismo, quedando la anterior como XXXVIII, todas disposiciones de esa ley estatal. De un análisis exhaustivo de tales instrumentos se desprende que éstos no contienen alguna otra disposición que no esté relacionada con reformar o adicionar la ley impugnada en las porciones allí referidas. En esta tesitura, es claro que aquéllos no podrán subsistir por sí mismos una vez que se haya invalidado la totalidad del único ordenamiento legal que reformaron y, por ende, que en el presente asunto también resulta necesario declarar su invalidez por vía de consecuencia. Idéntico criterio sostuvo recientemente este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2017**⁴².

B

49. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria⁴³, este Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la sentencia respectiva en el Diario Oficial de la Federación.
50. Sin embargo, 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”**⁴⁴, 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 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 perjuicio 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).
51. 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 estos: **a)** 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); **b)** 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); **c)** se posterguen por un lapso razonable, o **d)**

⁴¹ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de número 32/2006 cuyo texto es “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.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, pág. 1169.

⁴² Resuelta por unanimidad de once votos el dieciséis de enero de dos mil veinte.

⁴³ **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.

⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 777.

- inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).
52. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez de la ley impugnada y, por extensión, de los dos Decretos de reformas a la misma, surtirá efectos a partir de los **ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publique la presente sentencia en el Diario Oficial de la Federación**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad y demás grupos incluidos en la ley que se declara inválida, de los posibles efectos benéficos de la norma sin permitir al Congreso de San Luis Potosí emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria.
53. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinte de junio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611, publicados en dicho medio oficial el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte, respectivamente, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el apartado VII de este dictamen.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'Plan de San Luis', así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos 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 y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo vencido por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los Decretos 0609 y 0611, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte, respectivamente. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y porque los referidos efectos se surtan a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos 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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de abril de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veinte de abril de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y SU ACUMULADA 81/2017.

En sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el veinte de junio de dos mil diecisiete, por tratarse de una ley dirigida a regular aspectos que son susceptibles de afectar a las personas con discapacidad, sobre la cual no se llevó a cabo la consulta previa correspondiente.

Asimismo, por extensión de efectos se determinó declarar la invalidez de los Decretos 0609 y 0611 publicados en el periódico oficial del Estado de San Luis Potosí, el cinco y diez de marzo de dos mil veinte, respectivamente, pues a través de dichos decretos se reformaron diversas normas de la Ley de Asistencia Social para esa entidad federativa, cuya invalidez se declaró previamente.

Si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en invalidar la totalidad de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por falta de consulta a las personas con discapacidad.

En múltiples precedentes —por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 68/2018¹ y 1/2017²— he sostenido que conforme a lo previsto en los artículos 1º de la Constitución Federal³ y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴, todas las autoridades que realicen funciones materialmente legislativas o que adopten políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, tienen la obligación de consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

Si bien el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución General, ni en una ley o reglamento específico, en los precedentes anteriores he sostenido que, con base en el artículo 1º de la Norma Fundamental y la jurisprudencia de este Tribunal Pleno⁵, este derecho reconocido en el artículo 4.3 de la Convención forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que esta Suprema Corte se encuentra obligada a vigilar que sea respetado por el legislador ordinario.

Incluso, de los incisos e), i), m), n), o), t) y v), del Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se puede advertir que la consulta a personas con discapacidad debe llevarse a cabo de forma tal que éstas tengan la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas que les afecten directamente.

Asimismo, las autoridades deben realizar la consulta teniendo en cuenta la importancia de la autonomía de las personas con discapacidad y su libertad para adoptar sus propias decisiones; igualmente, deben considerar la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

A partir de lo anterior, quiero hacer énfasis en el caso de las funciones legislativas —como la analizada en la acción de inconstitucionalidad materia de este voto—, pues en este tipo de casos, el derecho a la consulta a personas con discapacidad tiene una doble dimensión: se trata de un derecho humano de contenido

¹ Acción de Inconstitucionalidad 68/2018, resuelta el 27 de agosto de 2019, por mayoría de 9 votos respecto a declarar la invalidez de un decreto de reforma de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

² Acción de Inconstitucionalidad 1/2017, resuelta el 1 de octubre de 2019, por mayoría de 8 votos respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se creó 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.

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.

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”.

⁴ **“Artículo 4**

Obligaciones generales

(...)

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

⁵ “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Registro 2006224. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202. P./J. 20/2014 (10a.).

sustancial, pero también se trata de un requisito formal que debe incluirse como parte del procedimiento legislativo en los casos en que una norma sea susceptible de afectar directamente a las personas con discapacidad.

En efecto, la obligación de consultar a las personas con discapacidad constituye un derecho para participar activamente en las decisiones legislativas y de política pública que son susceptibles de generarles una afectación, en su calidad de grupo vulnerable.

En esta tesitura, para materializar el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, es necesario que las autoridades que ejercen facultades materialmente legislativas prevean una etapa específica en el procedimiento legislativo que permita realizar la consulta en los términos previstos por la Convención y por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.

En el caso de las leyes que son susceptibles de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad —como es la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí— es importante tener en cuenta, que cada uno de los artículos que la integran forma parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, de manera que, cuando se impugna la ley o decreto legislativo por la ausencia de consulta a personas con discapacidad, no es posible segmentarlo y distinguir porciones normativas o artículos específicos a efecto de analizarlas en forma individual.

Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido en la tesis de jurisprudencia **P./J. 35/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”**⁶, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.

En los casos en que se impugna la falta de consulta previa, su análisis debe realizarse prioritariamente, a fin de determinar si la totalidad de la ley o decreto legislativo contó, en su procedimiento, con una etapa en la que se garantizara la consulta a las personas con discapacidad, y que ésta se llevara a cabo en los términos previstos por la Convención y por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.

En este sentido, cuando la ley es susceptible de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad y no se les haya consultado o la consulta no reúna los requisitos reconocidos por esta Suprema Corte, el efecto inmediato será declarar su invalidez total.

Si bien los promoventes de la acción de inconstitucionalidad hicieron valer diversos conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar, por vicios propios, artículos⁷ específicos de la Ley de Asistencia local, también impugnaron la totalidad de la norma por ausencia de consulta previa. En este sentido, el estudio de esta acción de inconstitucionalidad debía ocuparse, en primer lugar —como se hizo en este caso—, de la totalidad del decreto impugnado y, en forma subsidiaria, del resto de conceptos de invalidez en los que se impugnaron artículos específicos.

En virtud de lo anterior, únicamente quiero aclarar que si bien en algunas partes de la sentencia —párrafos 22, 26, 37, 39 y 44— pareciera que se analizan artículos en específico, esa metodología no impide que esté de acuerdo con la decisión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues el resultado final de la sentencia es declarar la invalidez total de la Ley que, como adelanté, es la consecuencia inmediata por la ausencia de consulta a personas con discapacidad.

De este modo, del contenido de la Ley de Asistencia Social, se advierte que prevé temas relacionados con las personas con discapacidad, esto es, regula el enfoque que tendrá la asistencia social tratándose de personas con discapacidad; clasifica expresamente a las personas con discapacidad como personas con desventaja; cataloga como servicios de asistencia social a la prevención de la discapacidad, su rehabilitación y la capacitación a la familia de técnicas efectivas para el tratamiento; clasifica a las personas con discapacidad como sujetos de atención de la asistencia social; confiere facultades al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatal relacionadas con las personas con discapacidad; prevé como parte de la atención de asistencia social el albergue temporal de personas con discapacidad; y establece las funciones de los ayuntamientos en materia de asistencia social.

Como se puede observar, la Ley de Asistencia Social regula, en términos generales, prevé diversos ámbitos que afectan directamente a las personas con discapacidad, por lo que era necesario consultarlas previamente a la emisión de la Ley impugnada.

⁶ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”. Registro 181396. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 864. P./J. 35/2004.

⁷ En específico, los accionantes hicieron valer la inconstitucionalidad de los artículos 3º, 4º, fracción IV, inciso a); 5º, fracciones VI, XIV y XVI; 6º, fracción I; 14, fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV; 16, 18, fracciones I, II y IV; 47, fracción X; y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí.

Por tanto, al no existir constancia en torno a que en el procedimiento legislativo se hubiera realizado la consulta, estoy de acuerdo con la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí.

Adicionalmente, quiero señalar que la consulta a personas con discapacidad debe cumplir con una serie de elementos mínimos para que sea válida, entre ellos los siguientes que ha determinado el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada⁸:

- a) **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 procedimiento 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.
- b) **Debe garantizar la participación —preferentemente directa— de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar, en lo posible, directamente en la toma de decisiones y, 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.
- c) **Debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro. Asimismo, deben ser adaptadas a efecto de hacerlas entendibles, de acuerdo con las necesidades de cada tipo de discapacidad, y difundidas por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera.
Igualmente, en el procedimiento legislativo se debe garantizar que todas sus etapas y debates — incluso el decreto final— se realicen en un formato que 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.
- d) **Debe ser informada.** Se debe informar las personas con discapacidad de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretende adoptar.
- e) **Debe ser significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo, se debe debatir o analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y de los organismos que las representan.
- f) **Debe perseguir una participación efectiva.** Es decir, que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión.
- g) **Debe ser transparente.** Para lograr una participación eficaz es necesario 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.

Al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo en que se declare la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí**, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión de efectos, los Decretos 0609 y 0611 por los que se reformó dicha Ley.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 41/2019 y su acumulada 42/2018, resuelta el 21 de abril de 2020, por unanimidad 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 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y SU ACUMULADA 81/2017, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ.

En sesión de veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se declaró la invalidez del Decreto 0661 por el cual se emitió la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí¹, debido a que no se llevó a cabo la consulta previa ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Presento este voto pues, si bien me pronuncié a favor de la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado, desarrollaré las consideraciones que a mi parecer son aplicables en cuanto a la procedencia de la consulta y los requisitos necesarios para llevarla a cabo.

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 68/2018² para establecer que se debe realizar una consulta previa cuando se afecten a personas con discapacidad. Así, la sentencia utiliza como criterio orientador la Observación General No. 7 emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala que la consulta previa deberá realizarse a *“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”*.

Por ello, la sentencia señala que la norma efectivamente impacta directamente a las personas con discapacidad al regular los servicios, las acciones y el enfoque que tendrá la asistencia social respecto de las personas con discapacidad en el Estado de San Luis Potosí. Así, se concluye que la realización de la consulta era necesaria para la emisión de la ley impugnada.

De las constancias que obran en el expediente se desprende que la consulta respectiva no fue llevada a cabo. Por lo anterior, la mayoría del Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, pues no cumplió con una de las formalidades que requería la emisión de un acto legislativo de este tipo.

II. Motivo de la concurrencia

Debido a que el Tribunal Pleno sigue sin consolidar una postura mayoritaria con relación a determinar cuándo debe llevarse a cabo una consulta previa y qué requisitos deben cumplir las mismas, desarrollaré en el presente voto cuáles son los criterios que considero deben aplicarse en cada caso.

Primero, se debe destacar que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³ es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1° constitucional forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos la presente acción de inconstitucionalidad.

¹ 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.

² Resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de Pleno de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Artículo 4. Obligaciones generales. [...]

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

³ Los Estados Partes en la presente Convención [...]

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

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas con discapacidad tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arribe.

En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado* o *intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados de la esfera política.

Así, tal como sostuve en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en mi opinión la obligación de consultar a las personas con discapacidad se actualiza en todos los casos en los que la elaboración y aplicación tanto de legislación o de políticas públicas afecte a las personas con discapacidad.

En este sentido, existe dicha afectación en los casos en los que en *cualquier norma o política pública* haga referencia expresa a las personas con discapacidad. Lo anterior incluso cuando se trata de la *implementación* de una Ley General —como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 89/2015— o cuando no se trata de una cuestión *novedosa* que varíe algún esquema anterior.

Entonces, el hecho que se usen las palabras “*personas con discapacidad*” es un indicativo claro y suficiente de que esa determinación les afecta, tal como sucede en el presente caso.

Sin embargo, la falta de mención expresa de la palabra discapacidad no exime de dar cumplimiento a la obligación de consulta cuando la acción tenga un impacto específico en el grupo, tal como sostuve desde la acción de inconstitucionalidad 96/2014 en la cual se analizó la Ley de Movilidad del Distrito Federal⁴.

En dicho asunto me pronuncié por la inconstitucionalidad total de la ley, ya que era necesaria la consulta en tanto la Ley en cuestión incidía en las personas con discapacidad, *tanto en aquellos preceptos que contemplan la materia de discapacidad expresamente como en los que no hace ninguna mención explícita*. Dicho de otra manera, argumenté que la falta de consulta impacta la totalidad de la legislación, porque determina el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en la parte que las contempla como en los aspectos en las que no.

Una vez determinado cuándo es procedente llevar a cabo una consulta, desarrollaré a continuación los lineamientos que considero deben contemplarse para establecer un estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad, ya que sigue sin consolidarse un criterio mayoritario del Tribunal Pleno sobre este punto.

El estándar mínimo mencionado requiere la inclusión de los principios rectores de la Convención contenidos en su artículo 3⁵, cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad.

⁴ Resuelta por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de agosto de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵ **Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que señala lo siguiente en relación con los procedimientos legislativos:

Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.

En el mismo sentido, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

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

Por último en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos⁶:

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contaron con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

Así, para satisfacer la obligación de consulta a mi juicio es necesario que sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme **a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Convocatoria que se deberá informar de manera **amplia, accesible, por distintos medios** y en la que se deberá especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁶ Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y SU ACUMULADA 81/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinte de junio de dos mil diecisiete.

Lo anterior, al considerar que los artículos 3°, 4°, fracción IV, inciso a), 5°, fracciones VI, XIV y XV, 6°, fracción I, 14, fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV, 16, 18, fracciones I, II y IV, 47, fracción X y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la Ley impugnada, impactan directamente a las personas con discapacidad, puesto que regulan los servicios, las acciones y el enfoque que tendrá la asistencia social respecto de estas personas en el Estado de San Luis Potosí y, en ese sentido, se debió llevar a cabo una consulta, lo que no sucedió.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, considero que el asunto presentaba la oportunidad para que este Tribunal Pleno se pronunciara en relación con los lineamientos interpretativos sobre la consulta a personas con discapacidad.

Como lo manifesté en los votos concurrentes que formulé en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 33/2015 y 68/2018, resueltas por el Pleno de este Tribunal Constitucional en sesiones celebradas el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis y veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, respectivamente; el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de realizar una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del Estado mexicano contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (documento CRPD/C/MEX/CO/1), este órgano dijo:

7. Al Comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención.

8. El Comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada.

Me parece que de lo anterior se colige que el Comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* no enuncia cuáles son las características de esta consulta; sin embargo, sí puede deducirse, del propio texto del artículo 4.3¹, que ésta debe ser previa a la expedición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a

¹ Artículo 4
Obligaciones generales

[...]

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

[...]

dicho artículo-, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad, pues se afirma que la consulta estrecha debe darse, para el caso de acciones legislativas, “en la elaboración” de las normas; esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3 de la *Convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *Preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *Preámbulo*, que dicen:

n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

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

[...]

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *Convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32² de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del *Preámbulo* de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad.

Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista (que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es “*nada sobre nosotros sin nosotros*”. Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive legislativas) sobre su condición.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es que la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

² 31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por “consulta estrecha” y por “colaboración activa” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan” y, en general, deben fijarse cuáles deben ser los principios y reglas mínimos que debe seguir el Estado mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas.

Una posibilidad plausible, que ha esbozado el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, consiste en aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena, al caso de la consulta para personas con discapacidad.

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que debe hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones, interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia del derecho a la consulta indígena, ha dicho³ que ésta debe ser:

- Previa a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.
- Culturalmente adecuada, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.
- Informada, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse.
- De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones; sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.⁴

Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

Primero, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia Convención Internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

Segundo, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial —es decir, de la iniciativa, y de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del Dictamen original sobre de ellas de la Cámara de Origen, así como del Dictamen de la Revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora—, puesto que se trata de un proceso legislativo.

³ Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 (relativa a las leyes 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero), así como en el AR 270/2015 y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.

⁴ Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el Relator Especial James Anaya, en su informe presentado en el 12º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU⁴. En dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad(es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estado que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están “encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibid., p.49).

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto ha de ser accesible, en un lenguaje entendible por todos los interesados, dado que en estos procesos deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

Tercero, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

Cuarto, debe ser de buena fe; esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar, –no nada más oír– a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legislativo que finalmente se aprobará, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultaran obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Además, me parece importante precisar que en los casos en que se impugna una ley cuyo objeto no es directamente la protección de personas con discapacidad, he compartido el criterio que sostiene la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de este Tribunal, consistente en que no debe invalidarse la totalidad de la ley por falta de la consulta previa; no obstante, si a raíz de la invalidez de un precepto legal de cualquier ley, relacionado con personas con discapacidad, aun cuando sea de manera tangencial, el legislador decide legislar nuevamente, he sostenido que debe realizar la consulta en los términos precisados, a efecto de que estas personas y sus representantes tengan participación en la emisión de la ley respectiva; y que la consulta abarque no solamente la norma o normas invalidadas, sino a todas aquéllas relativas a las personas con discapacidad que contenga el ordenamiento al que pertenecen las normas o porciones normativas invalidadas.

Estas razones resultan acordes con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas, y constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

ATENTAMENTE

Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, así como los Votos Aclaratorio y Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Concurrente y Particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2020 Y SUS ACUMULADAS 160/2020 Y 225/2020

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

SECRETARIA AUXILIAR: FRIDA RODRÍGUEZ CRUZ

Colaboradora: Helena Catalina Rodríguez Ruan

Vo. Bo.

MINISTRA

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 157/2017 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, a través de la cual se impugnan diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

I. ANTECEDENTES

1. El veintiséis de junio de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 202 mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Estatal. La reforma consistió, esencialmente, en modificar la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco para desaparecer a los órganos electorales municipales y transferir sus atribuciones a los órganos electorales distritales¹.
2. En contra de lo anterior, los días veintisiete de julio, cuatro y diez de agosto de dos mil veinte, los representantes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad, en las cuales desarrollaron los conceptos de invalidez que consideraron pertinentes. De manera concurrente, **los tres partidos se inconformaron de la desaparición de los órganos municipales** y argumentaron, con motivo de la reforma:
 - a) Que se vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, pues los órganos municipales representaban una garantía democrática y ciudadana, por lo que su desaparición constituye un retroceso en los logros alcanzados dentro de la lucha democrática y de participación ciudadana en Tabasco.
 - b) Que se vulnera el principio de no discriminación, pues con la reforma aludida, a las personas que viven dentro de los municipios alejados de la cabecera distrital les es más difícil participar para un cargo de elección popular, ya que obliga a la ciudadanía a dirigirse hasta las oficinas de la cabecera distrital.

¹ Por esta razón se facultó a los órganos distritales a llevar la estadística de las elecciones municipales, registrar las fórmulas de candidaturas a presidencias municipales y regidurías de mayoría relativa; realizar los cómputos municipales y la declaración de validez de elecciones de presidencias municipales y regidurías de mayoría, así como los cómputos municipales de la elecciones de regidurías por el principio de representación proporcional; recibir las solicitudes de registro de candidaturas para presidencias municipales y regidurías de mayoría relativa; expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a los candidatos a presidencias municipales y regidurías; dar a conocer los resultados de los cómputos municipales mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas; turnar el original de las copias certificadas del expediente de los cómputos municipales relativos a la elecciones de presidencias municipales y regidurías al Consejo Estatal Electoral; y custodiar la documentación de las elecciones de presidencias municipales y regidurías, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente.

- c) Que la libertad configurativa de las entidades federativas no es aplicable a la desaparición de los órganos electorales municipales, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la existencia de órganos municipales adicionales e independientes.
 - d) Que se vulnera la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales y se reduce la capacidad operativa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para cumplir con su obligación de organizar debidamente las elecciones, ya que los Consejos Municipales también deben de desarrollar su función de manera independiente. Así, el hecho de que los Consejos Distritales asuman las funciones de los Consejos Municipales, a decir de los partidos políticos, implica que su funcionamiento no sea independiente.
 - e) Que la eliminación de los órganos municipales a su vez crea una falta de seguridad fáctica y peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral al finalizar la jornada y en su traslado posterior. Lo anterior, debido a que en los distritos electorales que abarcan más de dos municipios el traslado de la paquetería electoral tendría que ser hasta la cabecera distrital, lo cual representa un riesgo para el resguardo durante el traslado de la paquetería.
 - f) Que el utilizar un pretexto financiero para disminuir la capacidad operativa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco vulnera la autonomía de dicho órgano, debido a que el poder legislativo únicamente señaló como fundamento la consideración de que en cada proceso electoral se estaría ahorrando por concepto de dietas y salarios, renta de inmuebles así como gastos de acondicionamiento, servicios y viáticos la cantidad de nueve millones seiscientos veintiséis mil doscientos catorce pesos, sin la existencia de un estudio que lo justificara.
 - g) Que la eliminación de los órganos municipales pone en riesgo la garantía de audiencia y la inmediatez procesal, pues implica que las personas candidatas en las plantillas de regidurías municipales tengan que trasladarse en el caso de los distritos que abarcan más de dos municipios a una cabecera municipal distinta a la propia. Además, esto puede representar un desgaste financiero, lo que vulnera sus derechos políticos a puestos de elección popular.
 - h) Que debido a la distribución de la población, existen municipios que no son cabecera de distrito y, por ende, el cómputo municipal, la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría serán competencia de consejeros y consejeras ajenas al municipio.
3. Adicionalmente, los partidos políticos **Acción Nacional** y **Revolucionario Institucional** desarrollaron conceptos de invalidez en contra de artículos o porciones normativas particulares.
4. Al respecto, el **Partido Acción Nacional** (*acción de inconstitucionalidad 157/2020*) desarrolló ciertos argumentos relacionados con el principio de certeza jurídica y legalidad sobre los distritos que fungirán como cabecera de municipio, consistentes en lo siguiente:
- a) Que el artículo 259 reformado prevé que hasta después del arranque del proceso electoral se sabrá qué consejo distrital asumirá la competencia municipal². Lo anterior ocurriría, por ejemplo, en municipios como Centro, en cuyo territorio se enmarcan diversos distritos y en términos del artículo mencionado, el Consejo Estatal tendrá que elegir el distrito que realizará el cómputo. Lo anterior, a decir del partido accionante, vulnera los principios de certeza y legalidad, al no encontrarse en la ley los criterios a considerar para la elección del distrito que computará los votos.
 - b) Que el hecho de que no se conozca con claridad a qué Consejo Distrital serán dirigidos los paquetes electorales, no permite que las personas candidatas a un puesto de elección popular sepan sobre el manejo que el Instituto Electoral local le podrá dar a dicha paquetería, por lo que hay una desventaja en la contienda.
5. Por su parte, el **Partido Revolucionario Institucional** (*acción de inconstitucionalidad 160/2020*) planteó diversos conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, la violación al principio de certeza electoral por la introducción de las llamadas “mesas auxiliares” y el procedimiento para llevar a cabo el cómputo de las elecciones municipales. En concreto, expresó:

² Artículo 259.

1. El cómputo municipal de una elección es la suma que realiza el Consejo Electoral Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo del total de las casillas en un Municipio.

2. En aquellos municipios que se integren por dos o más distritos, el Consejo Estatal podrá designar de entre estos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de municipio, el cual será el responsable del cómputo final que corresponda a la demarcación territorial del municipio.

Violaciones al procedimiento legislativo

- a) Que el Decreto no se encuentra apoyado por un estudio, una corrida financiera, un dictamen o el impacto regulatorio o presupuestario. Lo anterior era necesario de conformidad con el artículo 120, segundo párrafo y 121, quinto párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local³, en relación con lo que establece el artículo 15, tercer párrafo, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Tabasco⁴.
- b) Que la iniciativa de reforma se presentó por el titular del poder ejecutivo el diez de junio de dos mil veinte y la Presidencia del Congreso local ordenó que fuera turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su análisis y emisión del dictamen; sin embargo, la misma no fue turnada por ningún medio a los miembros de la Comisión referida, en contraste con otras iniciativas en materia de paridad que sí fueron turnadas.
- c) Que el veintitrés de junio de dos mil veinte, los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fueron citados, vía correo electrónico, a una sesión para analizar y discutir la iniciativa referida, remitiendo un proyecto de dictamen.
- d) Que ese mismo día la Secretaría de Asuntos Parlamentarios convocó a los miembros de la Comisión Permanente a sesión de ese órgano a efectuarse el veinticuatro siguiente, destacando que uno de los asuntos que se trataría sería el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, derivado de la iniciativa presentada por el Gobernador, aun cuando no se había emitido dicho dictamen.
- e) Que el veinticuatro de junio de dos mil veinte, a las doce horas, se llevó a cabo la sesión de la Comisión multicitada, en la que aprovechando su mayoría, el partido político MORENA, aprobó el dictamen correspondiente a la iniciativa del Decreto 202, sin que tomara en consideración diversas iniciativas propuestas en materia de paridad.
- f) Que el veinticinco de junio de dos mil veinte se llevó a cabo la sesión extraordinaria de Pleno, en la que en el punto V.V del orden del día, se contempló la lectura del Decreto que se impugna, sin que el mismo se pusiera a disposición de los coordinadores, ni de las demás diputaciones, por lo menos veinticuatro horas antes, tampoco se circuló la iniciativa del Gobernador. Por lo que no se cumplió con las formalidades del proceso legislativo, relativa a poner a disposición el dictamen con la anticipación requerida por la ley.

Violaciones de fondo

- g) Que hay un error en el momento del cómputo de las elecciones municipales conforme al reformado artículo 258, toda vez que se establece que dicho cómputo se llevará a cabo primero de la gubernatura, después de las diputaciones y posteriormente de los municipios, por lo que no dará tiempo para culminar el cómputo municipal antes del domingo, aun conformado por un número indeterminado de mesas auxiliares⁵.

³ **Artículo 120.** Iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto.

Las iniciativas se presentarán por escrito debiendo contener una exposición de motivos donde se explique su contenido y alcances, así como la propuesta concreta que se pretende someter a consideración y el impacto regulatorio o, en su caso, presupuestal que implique; serán firmadas por su autor o autores y dirigidas al Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente.

Artículo 121. [...]

Las iniciativas de ley o decreto, en los casos en que implique impacto presupuestal, deberán contener los elementos de análisis necesarios para su valoración.

⁴ **Artículo 15.** A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. [...]

Las comisiones correspondientes del Congreso del Estado, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

⁵ **Artículo 258.**

1. Los Consejos Electorales Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:
 - I. El de la votación de Gobernador del Estado en su caso;
 - II. El de la votación de Diputados; y
 - III. El de la votación de Presidentes Municipales y Regidores.
2. Cada uno de los cómputos a que se refiere el presente artículo se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.
3. Los Consejos Electorales Distritales, en sesión previa a la jornada electoral, podrán acordar que el Presidente y el Secretario del mismo puedan ser sustituidos en sus funciones por el Vocal de Organización Electoral y Educación Cívica y, que los Consejeros Electorales y Representantes de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes acrediten en sus ausencias a sus suplentes para que participen, de manera que se pueda sesionar permanentemente. 4. Los Consejos Electorales Distritales deberán contar con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para la realización de los cómputos en forma permanente.
5. Los Consejos Electorales Distritales podrán instalar mesas auxiliares para los cómputos de las elecciones de Diputados y Regidores.
6. Las mesas auxiliares son órganos temporales para el desarrollo de los cómputos de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Regidores.
7. El procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal.

- h) Que el artículo 265 no establece en qué momento se llevará a cabo el cómputo municipal ni el procedimiento por el cual se deben de sacar los paquetes electorales de la elección municipal⁶.
 - i) Que los artículos 258 y 259 vulneran el principio de certeza, pues señalan que el procedimiento de instalación de las mesas auxiliares a través de las cuales los Consejos Distritales realizarán el cómputo municipal será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal⁷. Por tal motivo, no se especifica el modo, tiempo y lugar en la que deberá de efectuarse el cómputo municipal respectivo, cuando es obligación del Congreso local establecer el método para realizarlo.
 - j) Que lo mismo ocurre con el artículo 266 pues no precisa cuándo inicia y acaba el cómputo municipal, ni tampoco precisa si los resultados municipales se darán después o antes del cómputo distrital⁸.
 - k) Que el artículo 259 que prevé que el Consejo Estatal podrá designar el Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de municipio, viola el principio de certeza electoral, porque los partidos no sabrán en donde se van a desarrollar los cómputos⁹.
6. En las demandas se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 14, 25, 35, 36, 40, 41, párrafo tercero, fracción V, apartados A), párrafos primero y segundo y C); 115, 116, fracción II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 23, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
7. El catorce de agosto y cinco de septiembre de dos mil veinte, la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, rindió su opinión en el presente asunto. De manera general, se posicionó por la validez de la reforma impugnada y expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:
- a) Que trasladar las facultades de los consejos electorales municipales a los distritales no resulta contrario a la Constitución federal, pues los congresos estatales tienen libertad configurativa para regular dicha cuestión, toda vez que no existe mandato constitucional o disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos públicos habrán de desarrollar sus atribuciones.
 - b) Que el marco constitucional y legal en la materia se limita a establecer la naturaleza de los órganos administrativos electorales¹⁰, los principios que rigen su función y, respecto a su integración, únicamente precisan que deben contar con un órgano de dirección superior así como una Secretaría Ejecutiva y la representación de los partidos políticos. Por lo tanto, los congresos estatales tienen libertad configurativa para decidir la forma en que cada Instituto Electoral local debe estar organizado. En consecuencia, la desaparición de los órganos municipales no contraviene los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad que deben contar con un órgano de dirección superior.
 - c) Que no se vulnera el principio de progresividad, ya que este es un principio de interpretación de los derechos humanos que no es trasladable a la verificación del funcionamiento de un organismo público local. Además de que tampoco pueda afirmarse que la forma en que el Instituto Electoral local organice, por decisión de Congreso del Estado, las funciones de los órganos electorales para efectos de las elecciones en los municipios constituye alguna afectación a un derecho político-electoral.

⁶ **Artículo 256.** 1. Para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo a que se refiere el artículo 249, el Presidente deberá fijar en el exterior del local donde esté instalado el Consejo Electoral Distrital, los resultados preliminares de las elecciones.

⁷ *Ibidem.*

⁸ **Artículo 266.** 1. Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de Presidentes Municipales y Regidores, el Presidente del Consejo Electoral Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quienes hubiesen obtenido el triunfo, salvo el caso en que los integrantes fueren inelegibles.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

[...]

- d) Que la regulación por una entidad federativa, acorde a su libertad de configuración legislativa, respecto a la forma en que el organismo público electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones, no crea o genera derechos adquiridos a la ciudadanía o a los partidos políticos, mucho menos concreta algún derecho humano.
 - e) Que la Sala Superior no está facultada para emitir opinión respecto a los planteamientos relacionados con violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo por ser cuestiones que pertenecen al ámbito del derecho en general, parlamentario y constitucional, y no de índole electoral.
8. Posteriormente, el diecisiete de agosto y dos de septiembre de dos mil veinte, la **Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco** rindió de manera electrónica el informe en representación del poder ejecutivo de dicha entidad federativa e hizo valer tanto causales de improcedencia, como argumentos en contra de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos accionantes, de conformidad con lo siguiente:

Causales de improcedencia

- a) Que únicamente se presentaron conceptos de inconstitucionalidad tendientes a combatir la supuesta invalidez del decreto de referencia, sin especificar con exactitud, cuál de estos conceptos de invalidez resulta contrario a los preceptos constitucionales que estima violentados y pretende citar de manera genérica el Decreto cuestionado, señalando de manera vaga e imprecisa los conceptos de invalidez e intentando erróneamente que se le supla la deficiencia de la queja.
- b) Que los escritos de demanda presentados por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática no especifican con exactitud cuáles son los artículos que se pretenden combatir y se limitan a señalar de manera generalizada que se impugna la totalidad del Decreto 202 y que, por lo tanto, procede el sobreseimiento respecto de los artículos que no son objeto de ningún concepto de invalidez, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 25 y 61 fracciones II y V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal¹¹.
- c) Que los escritos de demanda presentados por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática fueron presentados extemporáneamente, tomando en cuenta que tratándose de normas en materia electoral se tienen treinta días naturales posteriores a su publicación en el Periódico Oficial, independientemente de que el último día del plazo sea inhábil, de acuerdo con la tesis jurisprudencial 81/2001¹². En el caso, si las normas impugnadas fueron publicadas el veintiséis de junio de dos mil veinte, los representantes de los partidos tenían hasta el veintiséis de julio de dos mil veinte para interponer su demanda; sin embargo, los escritos fueron presentados el veintinueve de julio y cuatro de agosto.
- d) Que el escrito de demanda presentado por el Partido Revolucionario Institucional no fue debidamente firmado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional. En efecto, al no haber sido presentada con la firma digital del accionante no se aprecia su voluntad como promovente, faltando el requisito establecido en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³.

¹¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: (...)

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; V. Los conceptos de invalidez.

¹² **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL.** Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente. Acción de inconstitucionalidad 15/2001 y sus acumuladas 16/2001 y 17/2001. Partidos Alianza Social, Verde Ecologista de México y de la Sociedad Nacionalista. 16 de abril de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

¹³ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

I. Los nombres y firmas de los promoventes; [...]

Sobre los conceptos de invalidez

- a) Que el Congreso del Estado de Tabasco goza de libertad de configuración legislativa, pues la Constitución federal no lo limita mediante alguna disposición específica respecto a la conformación de la estructura de los organismos públicos locales.
- b) Que con la reforma no se va a generar falta de operatividad, de seguridad fáctica y peligro en la cadena de custodia en la paquetería electoral, ya que las funciones las seguirán realizando los Consejos Distritales. Aunado a ello, en la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas, se reconoció la validez la desaparición de los Consejos Municipales.
- c) Que el ahorro en la desaparición de los Consejos Municipales responde al reclamo social de la ciudadanía respecto al reproche económico que se ha visto en los salarios de los integrantes de los Consejos Municipales, estableciéndose la reforma a la ley electoral con base en la soberanía popular y la libertad configurativa de las legislaturas locales.
- d) Que la reforma a la ley electoral estatal no limita las atribuciones y funciones del Instituto Nacional Electoral ya que el Decreto 202 únicamente elimina los Consejos Electorales Municipales, cuyas atribuciones son conferidas a los Consejos Electorales Distritales.
- e) Que el Decreto 202 tampoco contraviene lo establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal¹⁴ en la vertiente del derecho a la igualdad, votar y ser votado, ya que la desaparición de las juntas municipales y traslado de sus funciones a las juntas distritales, no excluye o restringe el derecho a votar y ser votado ni transgrede el principio *pro persona*, al no generar un retroceso en los logros dentro de la lucha democrática ya que sólo se limita a modificar la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, trasladando las obligaciones municipales en materia electoral a las juntas distritales a fin de consolidar sus actividades mejorando su funcionamiento, con lo que en ningún momento se coarta o amenaza derecho humano o político alguno.
- f) Que son infundados los conceptos de invalidez Primero, Segundo y Cuarto de la demanda del Partido Revolucionario Institucional porque el Decreto 202 no violenta el artículo 104, numeral 1, inciso o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁵, ya que no mandata la creación de órganos electorales municipales y sólo establece las facultades que le corresponden a los órganos públicos locales.
- g) Que es infundado el argumento del Partido Revolucionario Institucional respecto a que la reforma impugnada es inconstitucional por supuestamente dejar a consideración de los poderes legislativo y ejecutivo estatal lo relativo a las decisiones sistemáticas del Instituto electoral del Estado, ya que el artículo 33 de la Constitución local señala la potestad de diferentes autoridades facultadas para iniciar leyes¹⁶, además de los poderes referidos.
- h) Que los argumentos relativos a los supuestos detrimentos de la eficiencia del sistema y operatividad de los procedimientos electorales, son infundados, ya que no se establecen con claridad ni se fundamentan las afirmaciones al asegurar que el Decreto 202 significará problemáticas en el desarrollo de las jornadas electorales, en lo particular, en el recuento de votos, en la funcionalidad de las mesas auxiliares, en el cómputo de la elección de las autoridades municipales y en el peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral, reiterando que la reforma únicamente dota de nuevas atribuciones a los Consejos Distritales respecto de las actividades electorales municipales, cumpliendo con los principios de legalidad, objetividad y certeza.

¹⁴ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...]

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]

¹⁵ **Artículo 104.**

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias: [...]

o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral; [...]

¹⁶ **Artículo 33.-** El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados;

III. Al Poder Judicial, por conducto del Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relativos a su organización y funcionamiento;

IV. A los Ayuntamientos en asuntos de competencia municipal;

V. 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; y

VI. A la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en la materia de su competencia. [...]

- i) Que las supuestas violaciones al procedimiento legislativo, correspondientes al tercer y sexto concepto de invalidez del Partido Revolucionario Institucional, en las cuales se acusa de que el documento a discutir no fue remitido con 24 horas de anticipación, son infundadas porque ningún integrante de la Comisión Dictaminadora se quejó en la sesión de trabajo o en el desarrollo de la sesión en Pleno.
9. El dos de septiembre de este año el **Poder Legislativo** del estado rindió informe por la vía electrónica, en el que dio contestación conjunta a las tres demandas de acción de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

Causales de improcedencia

- a) Que es notorio que el promovente de la acción de inconstitucionalidad 160/2020, quien se ostenta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, no fue quien remitió con su firma electrónica la demanda, incumpliendo con el requisito exigido en la parte final de la fracción I del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷.
- b) Que las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra del Decreto 202 fueron presentadas de manera extemporánea, ya que de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁸, si el Decreto referido fue publicado el veintiséis de junio de dos mil veinte, se tenía como fecha límite el veintiséis de julio del mismo año; sin embargo, los escritos de demanda fueron presentados los días veintinueve de julio –por la representación del Partido Revolucionario Institucional sin la firma electrónica correspondiente–, el día cuatro de agosto por el representante del Partido de la Revolución Democrática y el diez de agosto de manera presencial por el representante Partido Revolucionario Institucional, todos del año dos mil veinte.
- c) Que existe ausencia de los conceptos de invalidez en contra del Decreto 202, lo cual transgrede el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹, ya que si no se exponen en la demanda la o las normas generales cuya invalidez se reclame, no es posible que este alto tribunal pueda estudiar la constitucionalidad de una norma jurídica y de los escritos de demanda. En el caso, los conceptos de invalidez únicamente se limitan a cuestionar las consideraciones del Decreto, lo cual no es suficiente para que se pueda analizar la constitucionalidad de una norma.

Sobre los conceptos de invalidez

- a) Que la publicación del Decreto 202 se encuentra fundada y motivada, por lo que cumple con las exigencias de un examen de constitucionalidad, tanto con la ordinaria al ser el Congreso quien expide la ley, como con la motivación reforzada, que se desprende del razonamiento pormenorizado de los motivos y fundamentos de la decisión legislativa que aplicó el Congreso de Tabasco en la aprobación del citado Decreto y que es requerida cuando se emiten actos que pueden afectar derechos fundamentales sujetos a protección especial o incidir en otros bienes relevantes desde el punto de vista constitucional.
- b) Que los congresos locales cuentan con libertad configurativa para legislar en materia de integración de los Organismos Públicos Locales Electorales, de conformidad con la fracción IV del artículo 116 constitucional²⁰ y lo único que hace el Decreto 202 es concentrar en los Consejos Distritales locales el cómputo y declaración de validez de las elecciones de diputados y regidores,

¹⁷ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

I. Los nombres y firmas de los promoventes;

¹⁸ **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.

¹⁹ **Artículo 61.** [...]

V. Los conceptos de invalidez.

²⁰ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano. [...]

así como el de realizar el cómputo distrital de la elección para Gobernador, sin que esto pueda tomarse como una violación.

- c) Que con la desaparición de los órganos electorales municipales, se estaría ahorrando en cada proceso electoral por concepto de dietas y salarios correspondientes a 119 plazas temporales, la renta mensual de 17 bienes inmuebles, así como gastos de acondicionamiento del lugar, servicios, viáticos, entre otros. De un estimado de las erogaciones por dietas y salarios de los integrantes de los 17 Consejos Municipales y juntas electorales durante el proceso electoral 2017-2018, se tiene que el ahorro sería aproximadamente por la cantidad de **\$9,626,214.32** (nueve millones seiscientos veintiséis mil doscientos catorce pesos 32/100 moneda nacional)²¹.