

---

---

**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 135/2020 y su acumulada 138/2020, así como los Votos Particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales y Aclaratorios de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.**

---

---

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  
135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020  
PROMOVENTE: PARTIDO SINALOENSE**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ  
COLABORÓ: JORGE MAURICIO HERNÁNDEZ FARIÁS**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil veinte.

**Cotejó**

**VISTOS Y  
RESULTANDO**

**PRIMERO. Presentación y admisión de las acciones de inconstitucionalidad.** Por escritos recibidos vía electrónica el treinta de junio y seis de julio de dos mil veinte, Héctor Melesio Cuén Ojeda, Noé Quevedo Salazar y Jorge Amid Castellanos Navarro, Presidente, Secretario de Asuntos Jurídicos y Secretario de Asuntos Indígenas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Sinaloense, respectivamente, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad (cuyo contenido es el mismo) en las que solicitaron la invalidez de varias disposiciones normativas en los términos textuales siguientes:

Los artículos 18, segundo párrafo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; 79, párrafo segundo; 80, párrafo tercero; 146, fracción XXIV Bis, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto No. 454, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa' No. 068 del 05 de junio del 2020 y los derogados párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

El partido demandante señaló como transgredidos los artículos 2º, apartado A, fracciones III y VII, apartado B; 39; 40; 41; 73, fracción XVI, 115, párrafo primero; 116, fracción IV, incisos e) y k); 124; 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante acuerdos de tres y siete de julio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró las demandas bajo los expedientes acción de inconstitucionalidad 135/2020 y 138/2020, respectivamente. Asimismo, ordenó acumular los expedientes y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

En acuerdo de diez de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones referidas, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa para que rindieran sus respectivos informes y a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, requirió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión en relación con los asuntos de mérito y solicitó al Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa la fecha de inicio del siguiente proceso electoral.

**SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** En su primer concepto de invalidez<sup>1</sup>, el Partido Sinaloense impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454 y la derogación de los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo del artículo 36 de la misma ley.

---

<sup>1</sup> Es importante referir que las demandas de inconstitucionalidad son exactamente iguales.

Lo anterior porque desde su perspectiva no debió aplazarse la convocatoria para iniciar el proceso electoral de la primera quincena de septiembre a la primera quincena de diciembre<sup>2</sup> para cumplir con el periodo de veda electoral, pues lo referente al tema del representante indígena no constituye una modificación legal fundamental referida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución General en tanto no altera el proceso electoral.

Por otro lado, señala que el proceso electoral para elegir ayuntamientos no rige los plazos, tiempos, procedimientos y exigencias del nombramiento del representante indígena, en razón de que los miembros del ayuntamiento son elegidos por mecanismos de la democracia representativa mientras que el representante indígena es elegido por usos y costumbres.

En ese sentido, la voluntad del legislador para llevar a cabo la reforma y adiciones a diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa está encaminada a que el representante indígena sea tomado en cuenta dentro del proceso electoral para la renovación de ayuntamientos que gobernarán durante el periodo de dos mil veintiuno a dos mil veinticuatro; situación que no debe ser así en razón de que la elección del mencionado representante es por usos y costumbres.

Con ello —desde su perspectiva— el legislador local vulnera los principios de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas debido a que la expedición de la convocatoria presupone que la elección de representante indígena está supeditada a lo que se legisle sobre el representante de la comunidad indígena como miembro del ayuntamiento.

Así, considera que las reformas impugnadas vulneran el artículo 2, apartado A, fracciones II y IV, de la Constitución General porque tienen la finalidad de subordinar la elección del representante de las comunidades indígenas, mediante usos y costumbres, a la convocatoria que emita el Congreso local para renovar ayuntamientos, legisladores y el cargo de gobernador.

De igual manera, sostiene que al incorporar la reforma controvertida la elección del representante indígena en el proceso electoral propio de la democracia indirecta, los artículos impugnados transgreden los principios de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

Por lo cual, introducir la figura del representante indígena en el proceso electoral para que sea regido por la dinámica, axiomas y reglas de la democracia indirecta es atentar en contra de los principios de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

Además, que el Congreso local legisle sobre la materialización del representante de las comunidades indígenas en los ayuntamientos no es una modificación legal fundamental, puesto que no afectara los derechos de los partidos políticos o de los candidatos independientes, por lo cual no está justificado el retraso del inicio del proceso electoral.

En su segundo concepto de invalidez el partido demandante impugna el artículo 79, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa en razón de que permite a los candidatos independientes realizar actos propios del proceso electoral antes de que este comience.

En ese sentido, desde su punto de vista, la disposición es inconstitucional porque permite que en los últimos siete días de octubre del año previo a la elección el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa realice actos relacionados con las candidaturas independientes antes del inicio del proceso electoral propiamente.

En su tercer concepto de invalidez el partido local impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454 porque considera que el Congreso local invadió la competencia del Congreso de la Unión debido a que llevó a cabo procesos parlamentarios tendientes a regular aspectos de salubridad, como lo son las epidemias, propios del Congreso de la Unión.

Además, al modificar las fechas de la emisión de la convocatoria por la pandemia del COVID-19, el Congreso local también invadió la esfera de competencias del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud, razón por la cual los artículos impugnados son inconstitucionales.

En su cuarto concepto de invalidez, el Partido Sinaloense impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454 porque en su opinión vulnera el pluralismo jurídico.

---

<sup>2</sup> Ello, según el Congreso local, para cumplir la sentencia SUP- REC-588/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, mediante la que se obligó al Congreso de Sinaloa a incluir en la estructura de los ayuntamientos a los representantes de las comunidades indígenas y que estos serían electos de acuerdo a los usos y costumbres que rigieran a cada comunidad.

Desde su perspectiva, las disposiciones normativas impugnadas menoscaban la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas e infringen el pluralismo porque incrustan un proceso electivo por usos y costumbres en un proceso electoral propio de la democracia indirecta, es decir, aquel que corresponde a los partidos políticos y candidatos independientes.

Finalmente, en su quinto concepto de invalidez el partido político impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454, ya que en su opinión el proceso legislativo no fue llevado a cabo correctamente.

Lo anterior porque la realización del procedimiento legislativo en sí misma es contraria a los artículos 40 y 115, párrafo primero, de la Constitución General debido a que en la misma sesión se llevó a cabo la primera lectura de la iniciativa de reformas, fue turnada a las comisiones dictaminadoras, presentado por ellas el dictamen respectivo y aprobada la reforma sobre un tema de extrema relevancia como lo es el proceso electoral.

Agrega que el proceso legislativo que originó las disposiciones impugnadas vulnera los artículos 2, 3 y 13 de la Carta Democrática Interamericana y, por ende, los derechos culturales de las comunidades indígenas porque someten a sus integrantes a las reglas de la democracia indirecta, en contravención del derecho a la libre determinación y autonomía.

**TERCERO. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa manifestó lo siguiente.

En primer término, el legislativo local considera aplicable la causa de improcedencia relativa a inexistencia de la disposición normativa impugnada establecida por la fracción III del artículo 20, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior porque el partido demandante atribuye un significado distinto a los artículos impugnados, los cuales en realidad no prevén que los representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos se deben elegir mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Por ejemplo, en el artículo 18 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sinaloa es establecido que *“El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año previo a la elección”*, por lo que no dispone que los candidatos a representantes de comunidades indígenas aparecerán en las boletas electorales, ni que serán electos de la misma forma que los demás integrantes del cabildo.

Por otro lado, el Congreso local argumenta que las interpretaciones erróneas o los supuestos de actos de aplicación hipotéticos escapan del objeto de las acciones de inconstitucionalidad, pues, en todo caso, si un acto de aplicación de una disposición normativa es contrario a los principios constitucionales, se deberá ejercitar la acción correspondiente contra dicho acto y no contra la disposición general.

En otro orden de ideas, el congreso local sostiene que lo argumentado por el partido accionante se sustenta en afirmaciones falsas debido a que del contenido del Decreto 454, no se advierte que el Congreso estatal esté subordinando la incorporación del representante indígena a los ayuntamientos, a un determinado proceso electoral.

Asimismo, expone que el aplazamiento del proceso electoral está plenamente justificado porque además de las disposiciones que debía legislar derivado de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-REC-588/2018), también debía realizar otros actos legislativos para la armonización de las disposiciones locales derivadas de la actualización de leyes generales relacionadas con el proceso electoral.

En ese sentido, considera que la reforma realizada en el decreto controvertido está debidamente justificada dentro del marco establecido en artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General.

Además, por motivos de la suspensión de actividades no esenciales hasta el treinta de mayo de dos mil veinte, fue que extendió la suspensión parcial de actividades cotidianas y prorrogó la celebración de las sesiones del pleno y reuniones de trabajo de las comisiones permanentes para reanudarlas hasta el dos de junio de dos mil veinte, fecha en la que se presentó la iniciativa que originó el decreto.

En cuanto al contenido del decreto, desde su perspectiva no es posible advertir la intención de que el nombramiento del representante de las comunidades indígenas se adscriba en el proceso electoral para la renovación de los integrantes del ayuntamiento.

Y aunque pudiera concluirse que el decreto controvertido tiene como fin que el proceso de nombramiento del representante de la comunidad indígena sea a la par del inicio del proceso electoral, esto no resultaría en su inconstitucionalidad porque el hecho de comenzar a la par de ninguna manera afecta la forma en la que se elegirá a dicho representante por usos y costumbres.

Por otro lado, señala que la referida sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculó al Congreso estatal para cumplir la obligación establecida en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución General; razón por la cual emitió las disposiciones pertinentes para complementar el marco normativo local que permitan el ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos de esa entidad y no solamente su reconocimiento.

De lo anterior —en su opinión— se advierte que ni la Constitución ni la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mandatan adoptar una modalidad específica de representación indígena ante los ayuntamientos para lo cual existen diversas alternativas en la legislación estatal del país, además de las que en ejercicio de su autonomía, y en acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas mediante la consulta indígena, resuelva para el correcto ejercicio de representación ante los ayuntamientos.

En cuanto a la consulta indígena, manifiesta que el Foro Estatal de la Etapa de Acuerdos y Presentación de iniciativas se encuentra pospuesta hasta nuevo aviso por el COVID-19 y, por lo tanto, no existe propuesta del Congreso local en torno al tema.

Reitera que la demandante consintió que con anterioridad al dos de junio de dos mil veinte, fecha en que se reanudaron las sesiones del Congreso por la contingencia, estaba pendiente la armonización de las disposiciones locales derivadas de la actualización de leyes generales relacionadas con el proceso electoral, entre las que destacan el Decreto publicado el trece de abril de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron y adicionaron disposiciones normativas a varias leyes, a saber, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En ese orden de ideas, el aplazamiento del inicio de la jornada electoral no solo obedeció a la incorporación de los representantes de comunidades indígenas a los ayuntamientos, sino también a la armonización de otras disposiciones relacionadas con el proceso electoral.

Así, la reforma inherente a la representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos es de naturaleza electoral en razón de que fue ordenada mediante sentencia de la Sala Superior Electoral, en ese sentido se justifica la modificación al artículo 18 por la que se aplaza el inicio del proceso electoral, pues de no ser así se estaría legislando en periodo de veda electoral.

Respecto del segundo concepto de invalidez manifiesta que se actualiza la causa de improcedencia relativa a que las disposiciones normativas impugnadas no contienen lo que el demandante afirma, por lo siguiente.

El segundo párrafo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa no trata sobre la potestad del Consejo General del Instituto Electoral local para acordar en relación con algún acto a desarrollarse dentro de un proceso electoral, sino sobre la facultad de dicho Consejo para acordar los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos relativos al registro de los candidatos independientes.

Es decir, si bien se establece un momento previo (los últimos siete días del mes de octubre) al inicio del proceso electoral para designar los plazos en los que se desahogarán los procedimientos de mérito, lo cierto es que en ningún momento norma una fecha o lapso, en el que se deba iniciar un determinado proceso.

De acuerdo con lo anterior, el artículo controvertido prevé la obligación del Instituto Electoral local de determinar los plazos relativos al proceso de registro de los candidatos independientes; situación que no puede ser considerada como un acto dentro del proceso electoral.

Por otro lado, sobre el tercer concepto de invalidez, el Legislativo local sostiene que el decreto controvertido no contiene alguna disposición jurídica que invada las atribuciones reservadas a la Federación en materia de salud.

Agrega que de las consideraciones del dictamen que precedió al decreto controvertido se advierte que el legislativo atendió las recomendaciones de las autoridades de salud con motivo de la contingencia sanitaria. En ese sentido, señala que no fue legislado sobre aspectos de una pandemia ni arrogadas las potestades para establecer medidas sobre aspectos de salubridad general.

Contrario a lo que alega el demandante, a partir de la página seis de la exposición de motivos que originó el decreto impugnado se advierte que el Congreso de Sinaloa siempre fue prudente al no agendar las sesiones fuera del cumplimiento de la restricción sanitaria del Consejo de Salubridad General, relativa a no realizar reuniones de más de cincuenta personas, lo que demuestra que lejos de invadir la competencia de una autoridad, se actuó en colaboración.

Además, señala que la regulación del proceso electoral es competencia del Congreso del Estado; por tato, está dentro de sus competencias modificar los plazos del proceso electoral si alguna fuerza mayor, como la emergencia sanitaria, lo motiva.

Finalmente, refiere que en caso de que se alegara una invasión de competencias, la acción de inconstitucionalidad no es el medio de control constitucional adecuado y sí la controversia constitucional.

Respecto del cuarto concepto de invalidez sostiene que el partido demandante basa sus argumentos en situaciones hipotéticas, es decir, en hechos que supone sucederán después de la fecha de emisión del decreto 454.

Del contenido íntegro del decreto 454 —en su opinión— jamás se advierte que el Congreso local tuviere la pretensión de legislar para que los procedimientos internos de elección por usos y costumbres realizados por las comunidades indígenas para designar un representante ante los ayuntamientos se incrusten dentro del proceso electoral que rige a los institutos políticos y candidatos independientes; ni en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al Decreto 454 se advierte la pretensión de la que se acusa al Congreso del Estado de Sinaloa.

En cuanto al quinto concepto de invalidez considera que en la Ley Orgánica que rige el actuar del Congreso de Sinaloa no hay algún impedimento para efecto de que en un solo día se diera primera lectura a la iniciativa que originó decreto controvertido, se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación y presentara el dictamen correspondiente.

No le pasa inadvertido que si bien es cierto en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa es dispuesto que las iniciativas presentadas podrán ser leídas en dos sesiones diferentes, también lo es que en el segundo párrafo del artículo 145 es previsto que podrá dispensarse la segunda lectura siempre que la Cámara lo acuerde a petición de algún diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites.

Lo anterior —considera— sucedió en este caso tal y como se advierte de las páginas diecinueve a veinte del acta de la sesión pública de dos de junio de dos mil veinte, razón por la cual se debe de tener por justificado legalmente que en un solo día se diera primera lectura a la iniciativa que dio origen al decreto controvertido, se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, y se presentara el dictamen correspondiente para ser votado en el Pleno.

Por otra parte, el legislativo señala que los artículos controvertidos fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución General y en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 43, fracción II, de la Constitución local, en la que es establecido como facultad exclusiva del Congreso de Sinaloa la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública.

En ese sentido, el Congreso local al ejercer esa facultad respetó las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Por su parte, el informe el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa fue rendido por persona no legitimada para hacerlo; por lo tanto, con base en el artículo 30 la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presumen como ciertos los hechos imputados al Poder señalado, tal como fue precisado mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte por el Ministro instructor.

**CUARTO. Opinión de la Sala Superior y fecha de inicio del proceso electoral local.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el primer y quinto concepto de invalidez formulado por el demandante expuso que los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario, por estar vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, los cuales son ajenos a la materia electoral y, por tanto, al respecto no emitió opinión.

Respecto del segundo concepto de invalidez, relativo al argumento sobre invasión a las competencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales al realizar reformas en las etapas del proceso electoral con motivo de la pandemia del COVID-19, la Sala Superior consideró que el problema jurídico trata sobre una cuestión de invasión de competencia en materia de salubridad, por lo cual no se requiere de opinión especializada de la Sala Superior en razón de que no es un tema exclusivo del derecho electoral.

En cuanto al tercer concepto de invalidez, en el cual es impugnado el diferimiento de la convocatoria para el inicio del proceso electoral para incorporar a los representantes indígenas en la próxima elección de los ayuntamientos para el periodo dos mil veintiuno- dos mil veinticuatro, la Sala Superior considera que son constitucionales las disposiciones impugnadas relativas al ajuste de fechas del proceso electoral para la expedición de la convocatoria en el mes de diciembre del año previo a la elección.

Lo anterior con base en que las legislaturas locales tienen libertad configurativa para determinar las fechas del inicio y etapas del proceso electoral, aunado a que el ajuste fue realizado dada la situación de emergencia sanitaria por COVID-19 y para cumplir con la obligación establecida en el artículo 2°, apartado A, fracción VII, de la Constitución General.

Además, desde su perspectiva no hay una infracción al artículo 2, apartado A, de la Constitución General porque la reforma tiene como objeto realizar los ajustes para legislar el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos, sin que fuera realizado algún ajuste que implique que la elección del representante indígena quede sujeto a la convocatoria que emita el Congreso del Estado para renovar ayuntamientos.

Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez, en el cual el demandante impugna la realización de actos electorales antes de la expedición de la convocatoria para el inicio del proceso electoral, en particular, procedimientos para la postulación de candidaturas independientes, la Sala Superior considera inconstitucional la porción normativa del artículo 79, párrafo segundo, referente a “Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección”.

Ello debido a que la existencia de actos propios de la preparación del proceso electoral antes del inicio formal del proceso electoral infringe el principio de certeza, pues los actos propios de la etapa de preparación de la elección deben comprenderse dentro del propio proceso electoral y no antes.

En ese sentido, la Sala sostiene que la regulación del proceso electoral amerita una delimitación precisa de cada una de las etapas que lo conforman, tanto respecto de su debida duración, como en cuanto a las fechas de inicio y conclusión de cada una de ellas, pues lo contrario genera situaciones de incertidumbre y falta de certeza si es que dichas etapas se anticipan o superponen indebidamente, cuando ameritan un desarrollo sucesivo.

En el caso, en la ley electoral local el legislador estableció fechas específicas para el inicio del proceso electoral ordinario (la primera quincena del mes de diciembre del año previo al año de la elección) y para el procedimiento de postulación de candidatos independientes a diversos cargos de elección popular (en el mes de octubre del año previo a la elección), lo cual además repercute en las etapas de manifestación de intención y obtención del apoyo ciudadano, en la distribución de prerrogativas y en el tiempo de exposición de candidaturas.

Además, que se permita que los procesos de selección de candidatos independientes antes de la constitución de los consejos electorales distritales y municipales (los cuales se instalarán durante la segunda quincena del mes de enero del año en que se celebren las elecciones ordinarias), impacta en la organización de la autoridad administrativa electoral y en la posibilidad de impugnar dichos procesos y sus resultados en fechas donde aún no inicia el proceso electoral.

Por otro lado, mediante oficio IEES/0449/2020, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral Estatal de Sinaloa informó que el proceso electoral en esa entidad federativa iniciará en la primera quincena del mes de diciembre de dos mil veinte.

**QUINTO. Alegatos.** Por escrito recibido electrónicamente el ocho de agosto de dos mil veinte, José Ramón Bonilla Rojas, delegado del Partido Sinaloense rindió los siguientes alegatos.

Objetó el informe rendido por el Congreso local porque la firma electrónica no corresponde a la Presidenta de la Mesa Directiva, ni al Legislativo local.

Calificó como inadecuado que el Congreso del Estado de Sinaloa suspendiera sus labores con motivo de la pandemia porque de acuerdo con el Consejo General de Salubridad la actividad legislativa es considerada como esencial, en ese sentido, también es inadecuado el proceder legislativo respecto de la reforma para diferir la emisión de la convocatoria a elecciones.

Señaló que al sostener que la elección del representante de las comunidades indígenas ante los ayuntamientos no se sujeta a ninguna modalidad, el Congreso local ignora el contenido de la reforma al artículo 2 de la constitución Federal publicada en dos mil uno y por ende los principios de autonomía y libre determinación que gozan los pueblos y comunidades indígenas.

El partido político demandante insistió en que el Congreso estatal ignora todas las implicaciones de reconocer los sistemas electivos de las comunidades indígenas.

Alegó que los legisladores locales no son aptos para diferenciar entre procesos electorales de la democracia representativa y los que son de la democracia comunitaria porque el aplazamiento de la convocatoria a elecciones se sustentó en una sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se ordenó legislar sobre el representante de las comunidades indígenas ante el ayuntamiento.

Sostuvo que el Congreso local desconoce que la inconstitucionalidad de una ley no solo puede inferirse de la interpretación gramatical sino que también puede referirse también de la exégesis del texto sobre cuál fue la intención del legislador.

Señaló que en este caso, se debió legislar con perspectiva intercultural, situación que el Congreso local no realizó y reiteró que el procedimiento legislativo contravino los principios que rigen la democracia representativa.

Finalmente, sostuvo que ante la falta de argumentos en el informe del Congreso local debe declararse procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.

Por otro lado, el Fiscal General de la República no formuló opinión.

**SEXTO.** Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos e instruido el procedimiento, fue puesto el expediente en estado de resolución mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte.

#### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver estas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos en materia electoral de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** En el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> es dispuesto que el plazo para la presentación de una acción es de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que fue publicada la disposición impugnada, bajo la regla de que en materia electoral todos los días son hábiles.

Ahora, para determinar si la presentación de las demandas es oportuna, debe tomarse en cuenta que en el Acuerdo General 3/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que debido al brote de neumonía denominado como la enfermedad por coronavirus COVID-19, debían tomarse medidas necesarias para proteger la salud de las personas, por lo que se suspendieron sus actividades jurisdiccionales al considerarse que se actualizaba una causa de fuerza mayor, y, por ende, se tomó la determinación de suspender actividades y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, sin que transcurrieran términos.

Dicho periodo fue prorrogado mediante los acuerdos generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el tres de agosto de dos mil veinte, ya que conforme al punto segundo del acuerdo general 14/2020, a partir de esa fecha fue levantada la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No pasa inadvertido que conforme al acuerdo general 10/2020 emitido por este Tribunal Pleno el veintiséis de mayo de dos mil veinte, fueron habilitados los días y horas necesarios con el objeto de que fueran promovidos únicamente por vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el uso de la FIREL o de la e.firma.

Sin embargo, esa determinación no implicó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el acuerdo general 14/2020 ello sucedió hasta el tres de agosto de este año.

En tales condiciones, si la suspensión de los términos inicio el dieciocho de marzo de dos mil veinte, el decreto 454 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el cinco de julio de dos mil veinte y las demandas de acción de inconstitucionalidad registradas bajo los expedientes 135/2020 y 138/2020 se presentaron de manera electrónica los días treinta de junio y seis de julio respectivamente, la suspensión de términos se levantó el lunes tres de agosto de este año, entonces las acciones fueron presentadas oportunamente, ya que el plazo de treinta días transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte y las demandas fueron presentadas antes de que iniciara dicho plazo.

---

<sup>3</sup> 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

**TERCERO. Legitimación.** En los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General<sup>4</sup> y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria<sup>5</sup> son establecidos como requisitos para que los partidos políticos promuevan acciones de inconstitucionalidad que cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente, que el escrito lo presenten por conducto de su dirigencia nacional o local según corresponda y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

En este caso son cumplidos los requisitos referidos debido a que el Partido Sinaloense es un partido político estatal con registro ante el Instituto Electoral de Sinaloa según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto y de las constancias en autos se advierte que Héctor Melesio Cuén Ojeda, Noé Quevedo Salazar y Jorge Amid Castellanos Navarro —quienes suscribieron el escrito de demanda— están registrados en el referido Instituto como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal, Secretario de Asuntos Jurídicos y Secretario de Asuntos Indígenas de dicho partido político, respectivamente.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Sinaloense fue presentada por parte legitimada para ello.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Como única causa de improcedencia expuesta por los demandados, el Poder Legislativo local sostiene que es improcedente la acción de constitucionalidad porque no existe la norma impugnada en razón de que el partido demandante le da un significado distinto a los artículos impugnados, los cuales en realidad no prevén que los representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos se deben elegir mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe desestimarse la causa de improcedencia argumentada por el legislativo local en tanto lo sostenido en ella implica el estudio de fondo del asunto, a saber, si las disposiciones normativas impugnadas establecen como norma que los representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos se deben elegir mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Lo anterior en términos de la jurisprudencia P/J 36/2004, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**<sup>6</sup>.

Por otra parte, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que en el caso es aplicable la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la cesación de efectos, por las siguientes razones.

En el decreto 454, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el cinco de junio de dos mil veinte, fueron reformados “[...] los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; [adicionado] un párrafo segundo al artículo 79; un párrafo tercero al 80, recorriendo los siguientes en el mismo orden; y una fracción XXIV Bis al 146; y [derogados] los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.”

Sin embargo, posteriormente en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa fueron publicados tres decretos (decretos 455, 487 y 505) mediante los cuales el Poder Legislativo local modificó algunas de las disposiciones normativas reformadas originalmente en el decreto 454 impugnado por el partido político demandante.

<sup>4</sup> 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.

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

<sup>5</sup> Artículo 62. [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideraran parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

<sup>6</sup> El texto y datos de identificación de la jurisprudencia son los siguientes. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 181395, tomo XIX, junio de 2004, pág. 865.]”

En efecto, el uno de julio de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial local el decreto 455, en el cual, entre otras modificaciones legales, fueron adicionan las fracciones XXXVIII Bis y XXXVIII Bis A al artículo 146 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Las disposiciones normativas impugnada y como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el decreto 455
<p>Artículo 146. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>III. Designar durante la primera quincena del mes de noviembre del año previo al de la elección, al Presidente y consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y a los integrantes de los Consejos Municipales con base en los lineamientos respectivos;</b></p> <p><b>IV. Recibir y autorizar el registro de los Partidos Políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;</b></p> <p>[...]</p> <p><b>XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputados, Presidente municipal, Síndico Procurador y Regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos;</b></p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 146. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>XXXVIII Bis. Velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto, con apego a la perspectiva de género;</b></p> <p><b>XXXVIII Bis A. Vigilar se prevenga, atienda y erradique la violencia política contra las mujeres en razón de género;</b></p> <p>[...]</p>

Asimismo, mediante el decreto 487 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el once de septiembre de dos mil veinte, nuevamente fue reformado el artículo 146 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, específicamente la fracción III. Las disposiciones normativas impugnada y como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el decreto 487
<p>Artículo 146. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>III. Designar durante la primera quincena del mes de noviembre del año previo al de la elección, al Presidente y consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y a los integrantes de los Consejos Municipales con base en los lineamientos respectivos;</b></p> <p><b>IV. Recibir y autorizar el registro de los Partidos Políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;</b></p> <p>[...]</p> <p><b>XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputados, Presidente municipal, Síndico Procurador y Regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos;</b></p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 146. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>III. Designar durante la primera quincena del mes de enero del año de la elección, al Presidente y consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y a los integrantes de los Consejos Municipales con base en los lineamientos respectivos y el principio de paridad de género;</b></p> <p>[...]</p>

Aunado a lo anterior, mediante el decreto 505 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el catorce de septiembre de dos mil veinte, de nueva cuenta fue reformada la fracción III del artículo 146 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Las disposiciones normativas impugnada y como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el decreto 505
<p>Artículo 146. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>III. Designar durante la primera quincena del mes de noviembre del año previo al de la elección, al Presidente y consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y a los integrantes de los Consejos Municipales con base en los lineamientos respectivos;</b></p> <p><b>IV. Recibir y autorizar el registro de los Partidos Políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;</b></p> <p>[...]</p> <p><b>XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputados, Presidente municipal, Síndico Procurador y Regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos;</b></p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 146. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>III. Designar durante la primera quincena del mes de enero del año de la elección, a la Presidenta o Presidente, así como a Consejeras y Consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y los Consejos Municipales, respectivamente, con base en los lineamientos respectivos que emitan. De igual manera podrán remover, previo ejercicio del derecho de audiencia y el debido proceso conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando incumplan reiteradamente los principios rectores de la función electoral contemplados en el artículo 15 de la Constitución Estatal;</b></p> <p>[...]</p>

De la revisión de la disposición normativa transcrita y sus adiciones y reformas posteriores, relativas a la inclusión de un listado de principios rectores de las actuaciones del Consejo General del Instituto Electoral local y la reforma en dos ocasiones de la fracción III, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo que lleva a considerar que el texto de la fracción III del artículo 146 constituye un nuevo acto legislativo, en términos de lo establecido en el siguiente criterio:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. 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<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Tesis 25/2016, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro número 2012802

Lo anterior debido a que las modificaciones generan un cambio sustantivo en el contenido normativo de todo el artículo, pues las reformas insertaron el principio de paridad de género, la obligación de prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género y lenguaje incluyente en la misma materia.

Por lo tanto, debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 146, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en términos de lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las reformas referidas ocasionaron que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

En términos similares esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 146/2020 el ocho de septiembre y 157/2020 el veintinueve de septiembre, ambos de dos mil veinte.

De igual forma, en el caso es aplicable la causa de improcedencia por cesación de efectos respecto del artículo 80, párrafos segundo y tercero, impugnado por el partido demandante, en tanto que dicho párrafo fue modificado mediante el decreto 505, publicado el catorce de septiembre de dos mil veinte. Las disposiciones normativas impugnada y como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el decreto 505
<p>Artículo 80. Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del órgano correspondiente del Instituto, dependiendo del cargo al que aspiren, por escrito y en el formato que el Consejo General determine.</p> <p><b>La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al de la celebración de la sesión del Consejo General para el inicio formal del proceso electoral y hasta el día previo al inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:</b></p> <p>I. Las y los aspirantes al cargo de Gobernador del Estado, ante el Consejo General;</p> <p>II. Las fórmulas de aspirantes al cargo de Diputado local por el sistema de mayoría relativa ante el Consejo Distrital correspondiente; y,</p> <p>III. Las planillas de aspirantes a los cargos de Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidores por el sistema de mayoría relativa, ante el Consejo Municipal respectivo.</p> <p><b>Las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputados, Presidente municipal, Síndico Procurador y Regidurías, todos por el sistema de mayoría relativa, podrán presentarse supletoriamente ante el Consejo General, quien podrá acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos.</b></p> <p>Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.</p> <p>Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la</p>	<p>Artículo 80. Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del órgano correspondiente del Instituto, dependiendo del cargo al que aspiren, por escrito y en el formato que el Consejo General determine.</p> <p>La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al de la celebración de la sesión del Consejo General para el inicio formal del proceso electoral y hasta el día previo al inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. Las y los aspirantes al cargo de Gobernador del Estado, ante el Consejo General;</p> <p>II. Las fórmulas de aspirantes al cargo de Diputado local por el sistema de mayoría relativa ante el Consejo Distrital correspondiente; y,</p> <p><b>III. Las planillas de aspirantes a los cargos de Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidores, así como las listas a regidores por el Principio de Representación Proporcional, ante el Consejo Municipal respectivo.</b></p> <p><b>Las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputaciones, Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidurías por ambos principios, podrán presentarse supletoriamente ante el Consejo General, quien podrá acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos.</b></p> <p>Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.</p> <p>Con la manifestación de intención, el aspirante a</p>

<p>documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Consejo General establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.</p> <p>La persona moral a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.</p>	<p>candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Consejo General establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.</p> <p>La persona moral a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.</p>
---	---

De la lectura de la disposición normativa transcrita y su reforma mediante la cual fue incluido el concepto diputación en lugar de diputados y añadidos los candidatos por representación proporcional, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo que lleva a considerar que el texto del artículo 80, párrafo segundo y tercero, constituye un nuevo acto legislativo.

Por lo tanto, debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 80, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en términos de lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la reforma referida ocasionó que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

Asimismo, en el caso también es aplicable la causa de improcedencia por cesación de efectos respecto del artículo 36, párrafo segundo, impugnado por el partido demandante, en tanto que dicho párrafo fue modificado mediante el decreto 505, publicado el catorce de septiembre de dos mil veinte. Las disposiciones normativas impugnada y como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el decreto 505
<p>Artículo 36. Los partidos políticos nacionales tienen derecho de participar en las elecciones estatales y municipales en los términos del artículo 41, párrafo cuarto, fracción I de la Constitución y en los establecidos en esta ley.</p> <p><b>Para el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo anterior, bastará que cada partido político nacional lo manifieste por escrito al Instituto, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la convocatoria a elecciones que expida el Congreso del Estado, proporcionando:</b></p> <p><b>I. El domicilio para notificaciones en la capital del Estado, al que se remitirán también las convocatorias a sesiones del Consejo General y de las comisiones de trabajo, así como cualquier otro aviso que se requiera;</b></p> <p><b>II. El directorio de integrantes de su dirigencia y demás órganos internos estatales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos de contacto; y</b></p> <p><b>III. El directorio de dirigencias y órganos municipales que tenga integrados.</b></p> <p>Derogado.</p> <p>Derogado.</p>	<p>Artículo 36. Los partidos políticos nacionales tienen derecho de participar en las elecciones estatales y municipales en los términos del artículo 41, párrafo cuarto, fracción I de la Constitución y en los establecidos en esta ley.</p> <p>Para el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo anterior, bastará que cada partido político nacional lo manifieste por escrito al Instituto, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la convocatoria a elecciones que expida el Congreso del Estado, proporcionando:</p> <p><b>I. El domicilio para notificaciones en la capital del Estado, al que se remitirán también las convocatorias a sesiones del Consejo General y de las comisiones de trabajo, así como cualquier otro aviso que se requiera, y, en su caso, una dirección de correo electrónico válida, en caso de solicitar la recepción de notificación electrónica, cumpliendo con el procedimiento que al efecto establezca el Pleno;</b></p> <p>II. El directorio de integrantes de su dirigencia y demás órganos internos estatales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos de contacto; y</p> <p>III. El directorio de dirigencias y órganos</p>

Derogado. Derogado. El Instituto en esta materia, tendrá en todo momento la obligación de integrar un expediente del asunto y resguardarlo. La información que en esta materia obre en el Instituto se considerará pública y por tanto a ella podrán tener acceso los ciudadanos conforme a los lineamientos que el Instituto defina al efecto. <b>Dentro del primer mes del proceso electoral ordinario, el Instituto ordenará publicar en el Periódico Oficial del Estado, el listado de partidos políticos nacionales y locales que participarán en la elección.</b> Derogado.	municipales que tenga integrados. Derogado. Derogado. Derogado. Derogado. El Instituto en esta materia, tendrá en todo momento la obligación de integrar un expediente del asunto y resguardarlo. La información que en esta materia obre en el Instituto se considerará pública y por tanto a ella podrán tener acceso los ciudadanos conforme a los lineamientos que el Instituto defina al efecto. Dentro del primer mes del proceso electoral ordinario, el Instituto ordenará publicar en el Periódico Oficial del Estado, el listado de partidos políticos nacionales y locales que participarán en la elección. Derogado.
--	--

De la disposición normativa transcrita y su reforma posterior en la cual fue modificada para incluir la posibilidad de recibir notificaciones electrónicas, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo que lleva a considerar que el texto del artículo 36, párrafo segundo, fracción primera, constituye un nuevo acto legislativo que modifica el sentido normativo de todo el artículo.

Por lo tanto, debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 36, párrafos segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como la derogación de sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo, en términos de lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la reforma referida ocasionó que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que en el caso sea aplicable alguna otra causa de improcedencia.

**QUINTO. Precisión de las disposiciones normativas impugnadas.** Con base en lo sostenido en el considerando anterior, en esta acción de inconstitucionalidad solo será estudiada la validez de los artículos 18, segundo párrafo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Como fue referido en los resultandos de esta sentencia, en sus conceptos de invalidez el partido demandante expone que en el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado hubo violaciones al procedimiento legislativo y, en causa de pedir, que no fue respetado el derecho de consulta de los pueblos indígenas, por un lado, así como argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas establecidas mediante el decreto impugnado.

Acorde con los precedentes de este Tribunal Pleno, en primer lugar debe estudiarse estos argumentos de invalidez, pues el estudio de los demás conceptos expuestos en la demanda está sujeto a lo que sea resuelto al respecto, ya que en caso de ser fundados debe declararse la invalidez de todo el decreto y, por ende, sería innecesario el estudio de los demás planteamientos del partido demandante.

#### **A. Argumentos en contra del procedimiento legislativo**

##### **1. Transgresión a las reglas que regulan el procedimiento legislativo**

Este Tribunal Pleno se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de las formalidades del procedimiento legislativo que deben cumplir los órganos legislativos en la emisión de disposiciones normativas; específicamente en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006<sup>8</sup>, entre otras consideraciones, sostuvo lo siguiente.

El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida

<sup>8</sup> Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos.

según los principios de la Constitución General, para lo cual los Estados adoptarán en su ámbito interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

El pueblo mexicano adoptó el sistema federal mediante el cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, bajo la regla de que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por lo que las personas están sujetas al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.

En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquéllos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.

En el sistema de gobierno mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos mediante sus representantes solo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos en el que se equilibren las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues solo de esta manera tiene lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminante se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las disposiciones normativas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad establecidos en la Constitución General no solo reviste importancia el contenido de las leyes, sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en razón de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas violaciones debe equilibrar dos principios distintos: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto; y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta por el contrario a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una disposición normativa.

La democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha sido objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.

En ese sentido, el órgano legislativo antes de ser decisorio, debe ser deliberante y permitir la expresión de las opiniones de todos los grupos que lo conforman, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga sentido pleno a su condición de representantes de los ciudadanos.

Así, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares.

a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la aplicación correcta de las reglas de votación establecidas.

c. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

En otras palabras, los criterios referidos no pueden proyectarse sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia o la dispensa de lectura de las iniciativas, ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar en la final desatención de ellos.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el artículo 116 de la Constitución General únicamente son establecidas las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo; por tanto, es facultad de las legislaturas estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución General.

Por su parte, en la controversia constitucional 19/2007<sup>9</sup> este Tribunal Pleno complementó los estándares referidos, pues señaló que no solo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas asuntos sometidos a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

Dichos estándares relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos fueron confirmados en las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013<sup>10</sup> y en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015<sup>11</sup>.

En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias acciones de inconstitucionalidad ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de ese mismo carácter que por su entidad no afectan su validez.

En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

Ahora, con base en lo anterior, en el caso concreto será analizado el procedimiento legislativo que culminó con la expedición del decreto impugnado, el cual fue desarrollado en los siguientes términos según las constancias que obran en autos.

En ese sentido, según lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, el procedimiento legislativo en esa entidad federativa debe desarrollarse en los siguientes términos.

Toda iniciativa de ley primeramente debe pasar a la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior para que determine si cumple con los requisitos de ley y pueda ser registrada a efectos de ser turnada a su lectura correspondiente<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Resuelta en sesión del Pleno celebrada el treinta de agosto de dos mil siete, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

<sup>10</sup> Resuelta por el Pleno en sesión celebrada el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Luna Ramos.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra.

<sup>12</sup> ARTÍCULO 141. Cuando se presente ante el Congreso una iniciativa, primeramente, deberá pasar a la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior para que determine si cumple con los requisitos de ley y pueda ser registrada a efectos de ser turnada a su lectura correspondiente.

Las iniciativas presentadas deben leerse en dos sesiones diferentes: primero en la que fueren presentadas y después en la que disponga la Mesa Directiva del Congreso, salvo que el texto de la iniciativa se haya distribuido con anticipación, en cuyo caso podrá ser tramitada con una sola lectura con la aprobación de la Asamblea<sup>13</sup>. Asimismo, podrá dispensarse la segunda lectura siempre que la Cámara lo acuerde a petición de algún Diputado<sup>14</sup>.

Después de la segunda lectura si la hubiere o en caso de su dispensa, será consultado a la Cámara si se toma o no en consideración la iniciativa. Si la resolución fuere afirmativa se pasará a la Comisión que corresponda y si fuese negativa, se tendrá por desechada y no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones<sup>15</sup>.

Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la comisión o las comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la comisión o comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de ley que propongan nuevos cuerpos normativos<sup>16</sup>.

Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y si uno de ellos disiente de la resolución adoptada, podrá expresar su voto particular<sup>17</sup>.

Firmados los dictámenes por la mayoría de los integrantes de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere y se entregarán a los diputados en la sesión correspondiente.

Los dictámenes que emitan las Comisiones tendrán dos lecturas en diferentes sesiones, pero si es dispensada la segunda lectura se pondrá a discusión en la misma sesión<sup>18</sup>.

No podrá discutirse ningún proyecto de ley o decreto sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de la discusión se leerá el dictamen de la Comisión y una vez concluido el Presidente declarará: "*Está a discusión el dictamen*"<sup>19</sup>.

Todo dictamen de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular. La discusión en lo general se hará mediante la participación de dos diputados a favor y dos en contra, haciendo uso de la voz primero los que estén en contra y los que estén a favor lo harán al final.

---

<sup>13</sup> ARTÍCULO 144. Las iniciativas presentadas podrán ser leídas en dos sesiones diferentes; primero en la que fueren presentadas y después en la que disponga la Mesa Directiva del Congreso, salvo disposición especial que señale otro trámite.

Cuando el texto de la iniciativa se haya distribuido con anticipación, podrá ser tramitada con una sola lectura con la aprobación de la Asamblea.

Cuando se trate de iniciativas sumamente voluminosas, el Presidente puede someter al Pleno la determinación de sustituir la lectura, por la entrega de un tanto de la iniciativa impresa, para que cada legislador la estudie. La votación de este acuerdo será económica.

En el caso de iniciativas de pensiones, serán tramitadas con una sola lectura y de tomarse en consideración se turnarán a la Comisión que corresponda.

<sup>14</sup> ARTÍCULO 145. El día de la segunda lectura podrá exponer su autor, si lo tuviere a bien, o uno de ellos si fueren varios, los fundamentos que las apoyan, y podrán hablar una sola vez el autor de ella en pro y un miembro de la Cámara en contra. Estas prerrogativas no son extensivas a los simples ciudadanos que hagan uso del derecho de iniciativa.

Podrá dispensarse la segunda lectura, siempre que la Cámara lo acuerde, a petición de algún Diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites.

<sup>15</sup> ARTÍCULO 145. El día de la segunda lectura podrá exponer su autor, si lo tuviere a bien, o uno de ellos si fueren varios, los fundamentos que las apoyan, y podrán hablar una sola vez el autor de ella en pro y un miembro de la Cámara en contra. Estas prerrogativas no son extensivas a los simples ciudadanos que hagan uso del derecho de iniciativa.

Podrá dispensarse la segunda lectura, siempre que la Cámara lo acuerde, a petición de algún Diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 147. Las iniciativas de Ley que presente la Legislatura del Estado ante el Congreso de la Unión serán acordadas por el Pleno y se firmarán por el Presidente y los Secretarios.

Para el caso de las iniciativas que quedaren pendientes de resolución de una Legislatura a otra, el iniciador deberá ratificarlas ante la nueva Legislatura durante su primer período ordinario de sesiones.

Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la Comisión o las Comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la Comisión o Comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de Ley que propongan nuevos cuerpos normativos.

<sup>17</sup> ARTÍCULO 150. Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Cuando alguno de sus miembros disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su voto particular.

Los votos particulares serán declarativos y su fin es el de dejar asentada una determinada posición. Cuando alguno de los miembros de la Comisión no esté de acuerdo con algún punto particular del dictamen general, podrá firmar el dictamen y emitir su voto particular sobre el aspecto del que tuviere objeciones.

<sup>18</sup> ARTÍCULO 158. Los dictámenes que emitan las Comisiones tendrán dos lecturas en diferentes sesiones, pero dispensándose la segunda lectura se pondrá a discusión en la misma sesión.

Cuando se trate de dictámenes sumamente voluminosos, el Presidente puede someter al Pleno la determinación de dispensar ya sea la primera o segunda lectura, sustituyendo la lectura, por la entrega de un tanto del dictamen impreso, para que cada legislador lo estudie. La votación de este acuerdo será económica.

<sup>19</sup> ARTÍCULO 164. No podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de Ley o Decreto sin que previamente se hayan repartido a los Diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de la discusión se leerá el dictamen de la Comisión y una vez concluido el Presidente declarará: "*Está a discusión el dictamen*".

Agotada la discusión en lo general, se ordenará por el Presidente proceder a la votación. Aprobado en lo general el proyecto, se continuará su discusión en lo particular en los artículos que se hubiesen anotado por la Presidencia, observándose los lineamientos anteriores<sup>20</sup>.

Si ningún diputado pide la palabra en contra de algún dictamen, se considerará discutido y procederá su votación<sup>21</sup>. Agotada la discusión en lo general o en lo particular, se ordenará por el Presidente que procederá la votación por los diputados<sup>22</sup>.

Serán económicas todas las votaciones con excepción de los casos en que se pida votación nominal, así como cuando se trate de la aprobación de leyes o decretos<sup>23</sup>. Asimismo, todas las votaciones de cualquier clase se verificarán a mayoría absoluta de votos con los diputados que se encuentren presentes en el momento de la votación, si forman quórum, a no ser en aquellos casos en que la Constitución o la ley señalen otra forma<sup>24</sup>.

Aunado a lo anterior, en la ley local es previsto que podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales previstos en esta ley<sup>25</sup>, para lo cual es necesario proposición verbal o escrita en que se pida a la Cámara la dispensa en la que se expresen los trámites cuya dispensa se solicita<sup>26</sup>.

Tal propuesta podrá ponerse a discusión, la que versará sobre la urgencia u obvia resolución de la ley o decreto de que se trate, pudiendo hablar dos diputados en pro y dos en contra<sup>27</sup>.

Ahora, en el caso en concreto, el veintidós de mayo de dos mil veinte fue presentada una iniciativa de ley por parte de las Diputadas y Diputados Graciela Domínguez Nava, Mario Rafael González Sánchez, Edgar Augusto González Zatarain, Karla de Lourdes Montero Alatorre y Gloria Himelda Félix Niebla para reformar los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; se adicionan un párrafo segundo al artículo 79; un párrafo tercero al 80, recorriendo los siguientes en el mismo orden; y una fracción XXIV Bis al 146; y se derogan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

La primera lectura de la iniciativa sucedió el dos de junio de dos mil veinte; sesión en la que asistieron treinta y siete diputadas y diputados de los cuarenta que conforman el Congreso del Estado de Sinaloa. Asimismo, en esa sesión también fue dispensada su segunda lectura en atención a la solicitud de un diputado aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso local, en términos del artículo 145 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, por lo cual la iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación para la elaboración del dictamen correspondiente.

<sup>20</sup> ARTÍCULO 168. Todo dictamen de Ley o Decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Cuando conste el dictamen de un único artículo será discutido una sola vez.

La discusión en lo general se hará, participando dos Diputados a favor y dos en contra, haciendo uso de la voz primero los que estén en contra y los que estén a favor lo harán al final.

Agotada la discusión en lo general, se ordenará por el Presidente proceder a la votación.

Aprobado en lo general el proyecto, se continuará su discusión en lo particular en los artículos que se hubiesen anotado por la Presidencia, observándose los lineamientos anteriores.

Cuando el proyecto conste de un único artículo no habrá necesidad de votarlo en lo particular.

La discusión en lo particular se hará separando los artículos que lo ameriten, y solamente éstos serán sometidos a ella, considerándose el resto como aprobados. Igualmente se tendrán por aprobados los artículos que reservados para su discusión en lo particular no se hayan hecho, respecto de ellos, proposiciones concretas por escrito. Para este efecto los participantes en la discusión señalarán previamente los artículos que formarán parte de ella y harán las proposiciones concretas, mismas que serán objeto de votación.

Para que las propuestas en lo particular procedan requerirán ser aprobadas en los términos de ley.

Durante la discusión en lo particular de un proyecto podrán presentarse, por escrito, otro u otros artículos para sustituir totalmente al que está a discusión o bien para modificar, adicionar o suprimir algo del mismo.

Cuando la mayoría de los miembros integrantes de la Comisión Dictaminadora acepte la sustitución, modificación o supresión, la proposición se considerará parte del proyecto de la Comisión. De no aceptarla ésta, el Presidente consultará al Pleno si la admite o no a discusión; en el primer caso la someterá a debate y posteriormente resolverá en torno a ella. Y en el segundo caso se tendrá por desechada y aprobada la que se presentó en el dictamen.

<sup>21</sup> ARTÍCULO 178. Cuando ningún Diputado pida la palabra en contra de algún dictamen, se considerará discutido, procediéndose a su votación.

<sup>22</sup> ARTÍCULO 189. Agotada la discusión en lo general o en lo particular, se ordenará por el Presidente que procederá la votación por los Diputados.

<sup>23</sup> ARTÍCULO 199. Serán económicas todas las votaciones, con excepción de los casos en que se pida votación nominal, así como cuando se trate de la aprobación de Leyes o Decretos.

<sup>24</sup> ARTÍCULO 208. Todas las votaciones de cualquier clase, se verificarán a mayoría absoluta de votos con los Diputados que se encuentren presentes en el momento de la votación, si forman quórum, a no ser en aquellos casos en que la Constitución o esta Ley señalen otra forma.

<sup>25</sup> ARTÍCULO 217. Podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales previstos en esta Ley

<sup>26</sup> ARTÍCULO 214. Para que se dispensen los trámites que debe correr un Proyecto de Ley o Iniciativa, se necesita proposición verbal o escrita, en que se pida a la Cámara la dispensa expresándose los trámites cuya dispensa se solicita, o si se pide la de todos.

<sup>27</sup> ARTÍCULO 215. La proposición podrá ser puesta a discusión, la que versará sobre la urgencia u obvia resolución de la Ley o Decreto de que se trate, pudiendo hablar dos Diputados en pro y dos en contra.

En la misma sesión del dos de junio de dos mil veinte, la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación presentó dictamen favorable de la iniciativa en comento. Asimismo, un diputado solicitó la dispensa de su segunda lectura, lo cual fue aprobado unánimemente por el Pleno del Congreso local en términos del artículo 158 de la ley orgánica referida.

Precisado lo anterior, la Presidenta del Congreso local puso a discusión el dictamen en lo general. El diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez se anotó para hablar en contra del dictamen, mientras que el diputado Horacio Lora Oliva se anotó para hablar a favor del dictamen.

La Presidenta otorgó el uso de la palabra al diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez, quien expresó las razones del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional para estar en contra de la propuesta de modificar la fecha en que será convocado a elecciones.

Posteriormente, la Presidenta concedió el uso de la palabra al diputado Horacio Lora Oliva para hablar a favor del dictamen, el cual expresó las razones del Grupo Parlamentario del Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional para estar a favor de la propuesta de modificar la fecha para convocar a elecciones.

Después de ello, la Presidenta concedió nuevamente el uso de la palabra al diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional por alusiones.

Finalizada la intervención por alusiones, la Presidenta concedió el uso de la palabra a la diputada Graciela Domínguez Nava para hablar a favor del dictamen, la cual expuso sus razones para estar con la propuesta de reforma.

De nueva cuenta, la Presidenta concedió el uso de la palabra al diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez para aclaraciones.

Concluida esta última intervención, la Presidenta preguntó al Pleno si se admite una segunda ronda de oradores. La votación fue de manera económica y la mayoría votó por la negativa.

Posteriormente, la Presidenta preguntó si el asunto se considera suficientemente discutido. La votación fue de manera económica y unánime por la afirmativa.

Puesto a votación en lo general el dictamen, fue aprobado por treinta y cuatro votos a favor y tres en contra del diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez y las diputadas Roxana Rubio Valdez y Karla de Lourdes Montero Alatorre. Después, la Presidenta puso a discusión el dictamen en lo particular sin que alguna diputada o diputado se anotara para tal fin, por lo que aquella tuvo por aprobado el dictamen, en términos del artículo 168 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Con base en los hechos narrados, este Tribunal Pleno considera que en el caso no hubo violaciones a las reglas del procedimiento legislativo con relevancia invalidante en tal grado que trastoquen los atributos democráticos de la decisión tomada por el Congreso del Estado de Sinaloa.

Como fue precisado, el criterio de este Tribunal Pleno se concreta en la revisión de tres estándares:

a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la aplicación correcta de las reglas de votación establecidas.

c. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

En el caso los tres estándares fueron cumplidos por el Pleno del Congreso del Estado del Estado de Sinaloa, pues fue respetado el derecho a participar en la discusión y toma de decisión de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, ya que libremente pudieron expresar en la tribuna su posición respecto de la reforma planteada con apego a las reglas que para el debate parlamentario están previstas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Asimismo, el procedimiento deliberativo culminó con la aplicación correcta de las reglas de votación en tanto que la dispensa de los trámites fue realizada por votación económica y la aprobación del decreto fue realizada por votación nominal en una sesión pública.

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno lo argumentado por el partido demandante en el sentido de que el procedimiento legislativo fue una simulación debido a que en la misma sesión se llevó a cabo la primera lectura de la iniciativa de reformas, fue turnada a las comisiones dictaminadoras, presentado por ellas el dictamen respectivo y aprobadas las reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno, si bien en tal forma de actuar puede considerarse que hubo transgresiones a las reglas del procedimiento, en específico a lo establecido en el artículo 164 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa respecto a que no podrá discutirse dictamen alguno sin que previamente se haya repartido a los diputados, disposición que implica cierta temporalidad razonable para el estudio del dictamen y la propuesta de reforma, en el caso tal trasgresión no impactó en la calidad del debate parlamentario, dado que las fuerzas políticas pudieron expresar libremente su posición respecto de la reforma e incluso se opusieron a su aprobación.

Por lo tanto, son infundados los argumentos del partido demandante en el sentido de que en la emisión del decreto impugnado hubo transgresiones a las reglas del procedimiento legislativo con carácter invalidante con base en las cuales debe declararse su invalidez.

## 2. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

Según se ha sostenido por este Tribunal Pleno en varios precedentes<sup>28</sup>, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada y culturalmente adecuada, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe cuando las autoridades legislativas vayan a emitir una disposición general o implementar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, en términos de lo establecido en los artículos 2º de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

Para concluir lo anterior, este Tribunal Pleno partió de una interpretación progresiva del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>29</sup>, en el cual es establecido el derecho de los pueblos indígenas —derecho que ahora también tienen los pueblos y comunidades afromexicanas— a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Al respecto es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho artículo constitucional del catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el Presidente de la República, en la cual se expuso entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto lo siguiente:

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (Nº 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

<sup>28</sup> Las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 108/2019 y su acumulada 118/2019 y 116/2019 y su acumulada 117/2019, por ejemplo.

<sup>29</sup> El texto constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"Artículo 2º. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

(...)

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)"

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envíe como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco nuevo derecho internacional en la materia - de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.

De entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar destaca para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis en los siguientes términos:

Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

(...)

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

(...)

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

(...)

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

Asimismo, en los precedentes fue considerado necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra, Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa<sup>30</sup>, el cual prevé lo siguiente:

#### Artículo 6

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

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

#### Artículo 7

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

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

<sup>30</sup> Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

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

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

Ahora, de conformidad con el marco normativo y los precedentes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo primero, 2º de la Constitución General de la República y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.

Ello, en suma, porque en la reforma al artículo 2º constitucional del catorce de agosto de dos mil uno fue reconocida la composición pluricultural de la Nación y establecido que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

Asimismo, fue establecido el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, bajo la premisa de que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten directamente está reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT e Incluso, dicho derecho puede válidamente deducirse del propio texto del artículo 2º constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación.

Actualmente, el artículo 2º constitucional dispone lo siguiente:

Artículo 2º. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

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

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

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

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(...)

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

(...).

Como puede advertirse de la transcripción, el texto constitucional vigente es acorde con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de México y, en particular, con la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

Específicamente, en el primer párrafo del apartado B es impuesta la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

En efecto, en el artículo 2º de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de autodeterminación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es *“un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”*<sup>31</sup>.

Esta facultad de autogobierno o auto organización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas<sup>32</sup>.

Al respecto, el derecho a la consulta está íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes. En ese sentido, en el artículo 35 constitucional está establecido el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

A partir de estos principios, en la Constitución General están implícitos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

En ese sentido, este Tribunal Pleno —en los precedentes referidos— y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de tomar alguna acción o implementar una medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

De esta forma, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

—La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

—La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Ello implica que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

Sobre este punto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido<sup>33</sup> que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades mediante el empleo de diversos mecanismos como pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

Además, para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada es necesario respetar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación<sup>34</sup>.

Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, con el apoyo de traductores si es necesario.

—La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

<sup>31</sup> ANAYA, James, Los pueblos indígenas en el derecho internacional, Madrid, Trotta, 2005, p. 137

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 224

<sup>33</sup> Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

<sup>34</sup> Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

—La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar mediante procedimientos claros de consulta la obtención del consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y participación eventual en los beneficios.

Es importante enfatizar que para considerar una consulta indígena y afromexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Finalmente, debe señalarse que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas tienen ese derecho también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido trate sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Ahora, en el caso a estudio, el decreto impugnado es del tenor siguiente:

#### DECRETO NÚMERO: 454

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; se adicionan un párrafo segundo al artículo 79; un párrafo tercero al 80, recorriendo los siguientes en el mismo orden; y una fracción XXIV Bis al 146; y se derogan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, para quedar como sigue:

Artículo 18...

El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año previo al año de la elección.

I. a III

Artículo 36....

Para el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo anterior, bastará que cada partido político nacional lo manifieste por escrito al Instituto, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la convocatoria a elecciones que expida el Congreso del Estado, proporcionando:

I. El domicilio para notificaciones en la capital del Estado, al que se remitirán también las convocatorias a sesiones del Consejo General y de las comisiones de trabajo, así como cualquier otro aviso que se requiera;

II. El directorio de integrantes de su dirigencia y demás órganos internos estatales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos de contacto; y

III. El directorio de dirigencias y órganos municipales que tenga integrados.

Derogado.

Derogado.

Derogado.

Derogado.

...

...

Dentro del primer mes del proceso electoral ordinario, el Instituto ordenará publicar en el Periódico Oficial del Estado, el listado de partidos políticos nacionales y locales que participarán en la elección.

Derogado.

Artículo 79. ...

Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección, el Consejo General del Instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá al concluir dicho término publicar la convocatoria correspondiente.

Artículo 80. ...

La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al de la celebración de la sesión del Consejo General para el inicio formal del proceso electoral y hasta el día previo al inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

I. a III. ...

Las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputados, Presidente municipal, Síndico Procurador y Regidurías, todos por el sistema de mayoría relativa, podrán presentarse supletoriamente ante el Consejo General, quien podrá acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos.

...

...

...

Artículo 142. El Consejo General funcionará en forma permanente, pero para efectos de dar inicio formal a los procesos electorales celebrará sesión dentro de los cinco días posteriores a la fecha de expedición de la convocatoria a elecciones por el Congreso del Estado. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso el Consejo General sesionará por lo menos dos veces al mes.

...

...

Artículo 146. ...

I. y II.

III. Designar durante la primera quincena del mes de enero del año de la elección, al Presidente y consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y a los integrantes de los Consejos Municipales con base en los lineamientos respectivos;

IV. Recibir las manifestaciones de intención de participar en el proceso electoral que presenten los Partidos Políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;

V. a XXIV.

XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de Diputados, Presidente municipal, Síndico Procurador y Regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos;

XXV. a XL....

Artículo 153. Los Consejos Distritales Electorales se instalarán durante la segunda quincena del mes de enero del año en que se celebren las elecciones ordinarias. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso sesionarán en forma ordinaria por lo menos dos veces al mes.

Artículo 161. Los Consejos Municipales Electorales se instalarán durante la segunda quincena del mes de enero del año de la elección. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso sesionarán por lo menos dos veces al mes.

#### TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa".

De la lectura del decreto impugnado este Tribunal Pleno advierte que las disposiciones normativas modificadas, adicionadas o derogadas por el Congreso de Sinaloa no afectan directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues no tienen por objeto regular algún aspecto relativo a su participación en el proceso electoral, ni mediante el ejercicio del voto activo o el ejercicio del voto pasivo.

En efecto, en términos generales los artículos sujetos a modificación tienen por objeto regular aspectos relacionados con las fechas en que serán llevados a cabo distintos actos dentro del proceso electoral, la participación de los partidos políticos nacionales en la elección local o los requisitos y trámites que deben cumplir los ciudadanos que quieren postularse como candidatos independientes.

Por ende, a juicio de este Tribunal Pleno, el Congreso del Estado de Sinaloa no debió realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para estar en condiciones de realizar las reformas impugnadas, pues las disposiciones normativas no los afectan directamente, sino que regulan aspectos del proceso electoral comunes a todas las personas y partidos políticos que participan en su desarrollo.

Así, son infundados los argumentos del partido demandante en los que sostiene que el proceso legislativo transgredió el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo cual este Tribunal Pleno reconoce la validez del decreto No. 454, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa' No. 068 del cinco de junio del dos mil veinte.

## **B. Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado**

Dado que este Tribunal Pleno considero infundados los argumentos en contra del procedimiento legislativo por el cual fue emitido el decreto impugnado, a continuación son estudiados los argumentos del partido demandante relativos a las disposiciones normativas modificadas en concreto.

### **1. Modificación de la fecha en que el Congreso local convoca a elecciones**

En su primer concepto de invalidez el partido político local impugna la constitucionalidad de los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454 porque desde su perspectiva no debió aplazarse la convocatoria para iniciar el proceso electoral de la primera quincena de septiembre a la primera quincena de diciembre para cumplir con el periodo de veda electoral.

En primer lugar, debe precisarse que de la revisión de las disposiciones normativas impugnadas, este Tribunal Pleno advierte que bajo este argumento el partido demandante únicamente impugna el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 18. Las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año previo al año de la elección.

[...]

Ahora, respecto del problema jurídico planteado por el partido demandante, este Tribunal Pleno se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 41/2006 y sus acumuladas en los siguientes términos.

De la lectura del artículo 116 de la Constitución General se sigue que los Estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias los aspectos relacionados con la materia electoral correspondiente a su régimen interior, siempre con respecto a los principios de la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el ejercicio de la función electoral, así como los derechos y obligaciones de los partidos políticos.

En ese sentido, la única limitación impuesta constitucionalmente a los legisladores locales en relación con la normativa que al efecto establezcan en su régimen interior es que deberá ser acorde con los principios fundamentales y rectores establecidos en la Constitución Federal, de tal manera que los hagan vigentes.

En este orden de ideas, si la Constitución General no establece lineamientos específicos que deban observar los Estados sobre cuándo debe iniciar o cuánto durar un proceso electoral, entonces gozan de la libertad para legislar libremente en su régimen interior al efecto, lo que es acorde con el sistema federal estatuido en los artículos 41, 116, fracción IV, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le corresponde “calificar” los motivos o criterios que llevaron a los congresos locales a modificar el inicio del próximo proceso electoral, pues solo le compete determinar si la disposición impugnada contraviene o no alguna disposición constitucional (o de las leyes generales que rigen la materia electoral, según sea el caso).

Lo anterior no significa que el legislador está en completa libertad de elegir cualquier fecha para el inicio del proceso electoral, o que el cambio de esta fecha sea siempre y en todos los casos constitucional, pues tiene que haber congruencia entre el momento de inicio y el resto de las disposiciones que rigen el proceso electoral, ya que puede suceder, por ejemplo, que con la nueva fecha no se puedan cumplir ciertos actos o, peor aún, hace inoperante a todo el proceso electoral, es evidente que la reforma será inconstitucional.

Este criterio normativo fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y recientemente en la acción de inconstitucionalidad 171/2020.

Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que en el caso el artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa es constitucional en tanto, como fue referido, el legislativo local cuenta con libertad configurativa para modificar la fecha en que se convoca a elecciones e inicia el proceso electoral, aunado a que la fecha establecida para ello en este caso guarda congruencia con las disposiciones que rigen el proceso electoral.

En efecto, de la revisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa no se advierte que la modificación de la fecha en que el Congreso local convoca a elecciones, a saber, de realizarse dentro de la primera quincena de septiembre del año previo de la elección a la primera quincena de diciembre del año previo a la elección, imposibilite o incluso dificulte en términos generales cumplir con las etapas que conforman el procedimiento electoral.

Incluso, varios de los artículos reformados mediante el decreto impugnado tuvieron como intención principal adecuar las fechas previstas en ellos al nuevo inicio del proceso electoral determinado a partir de la modificación de la fecha de convocatoria a elecciones prevista en el artículo 18 en comentario.

Además, debe tenerse en cuenta que en el artículo 20 de la ley electoral en comentario fue establecido que los plazos señalados para las elecciones ordinarias se podrán ampliar cuando a juicio del Consejo General haya imposibilidad material de realizar dentro de ellos los actos para los cuales están establecidos, aunado a que podrá aprobar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en esta ley, lo cual deberá realizarse antes de la segunda quincena del mes de diciembre del año previo al de la jornada electoral.

Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento del partido demandante en el sentido de que el Congreso del Estado de Sinaloa no debió modificar la fecha en que convoca a elecciones, pues cuenta con libertad configurativa para ello, y, en consecuencia, reconoce la validez del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

## **2. Actos de candidatos independientes previo al inicio del proceso electoral**

En su segundo concepto de invalidez el partido demandante impugna el artículo 79, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa en razón de que permite a los candidatos independientes realizar actos propios del proceso electoral antes de que este comience.

El texto del artículo impugnado es del tenor siguiente:

Artículo 79. El Consejo General emitirá y dará amplia difusión en la convocatoria que declara iniciado el proceso de registro de las y los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, para la presentación de las solicitudes de registro, y para la emisión de la resolución sobre la procedencia, o improcedencia en su caso, del otorgamiento de las candidaturas, así como los topes de gastos que pueden erogarse y los formatos para ello.

Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección, el Consejo General del Instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá al concluir dicho término publicar la convocatoria correspondiente.

De la lectura de la disposición normativa impugnada este Tribunal Pleno considera que tiene razón el partido demandante, ya que las porciones normativas “*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*” y “*al concluir dicho término*” establecidas en el párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa son contrarias al principio de certeza electoral en tanto ordenan y posibilitan la realización de actos propios del proceso electoral antes de su inicio formal y material.

Al respecto cabe recordar que en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General del Constituyente Permanente estableció que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia rigen el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, lo cual debe reconocerse en las constituciones y leyes electorales de los Estados de la República.

Según lo ha definido este Tribunal Pleno, el principio de certeza electoral consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas<sup>35</sup>.

En ese sentido, la disposición normativa impugnada no permite que los participantes del proceso electoral conozcan con claridad, seguridad y de forma previa las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas, en tanto dispone que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa en el mes de octubre del año previo a la elección debe acordar los plazos en que serán realizados los actos relativos al registro de candidatos independientes, e incluso le otorga la posibilidad de publicar la convocatoria correspondiente, sin que ello guarde congruencia con la fecha del inicio del proceso electoral<sup>36</sup>.

En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez de las porciones normativas “*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*” y “*al concluir dicho término*” del párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

### 3. Invasión de competencia del Congreso de la Unión y el Consejo de Salubridad

En su tercer concepto de invalidez el partido local impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454, porque considera que el Congreso local invadió la competencia del Congreso de la Unión debido a que llevó a cabo procesos parlamentarios tendientes a regular aspectos de salubridad, como lo son las epidemias, propios del Congreso de la Unión.

Además, al modificar las fechas de la emisión de la convocatoria por la pandemia del COVID-19, el Congreso local también invadió la esfera de competencias del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud.

A juicio de este Tribunal Pleno, el argumento del partido demandante es infundado en tanto que las disposiciones normativas reformadas mediante el decreto impugnado no guardan relación alguna con las facultades del Congreso de la Unión, el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, en materia de salubridad.

En el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General están previstas las facultades del Congreso de la Unión para emitir leyes sobre salubridad general de la República, la existencia del Consejo de Salubridad General y su dependencia directa del Presidente de la República y la obligación de la Secretaría de Salud de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables en caso de epidemias graves<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

<sup>36</sup> Cabe señalar que en su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresó razones similares para considerar inválida esta porción normativa.

<sup>37</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

[...]

Esta última disposición normativa es reiterada en el artículo 181 de la Ley General de Salud, en el cual el Congreso de la Unión previó que en caso de epidemia de carácter grave, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el Presidente de la República.

Por su parte, como fue mencionado, las disposiciones normativas impugnadas tiene relación con las fechas en que serán llevados a cabo distintos actos dentro del proceso electoral, la participación de los partidos políticos nacionales en la elección local o los requisitos y trámites que deben cumplir los ciudadanos que quieren postularse como candidatos independientes.

De ahí que este Tribunal Pleno no advierta cómo es que dichas disposiciones normativas invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión, el Consejo General de Salubridad o la Secretaría de Salud, pues los aspectos regulados no guardan relación alguna con medidas para prevenir y combatir daños a la salud en caso de epidemias, por lo cual el argumento formulado por el partido político demandante en ese sentido es infundado.

#### 4. Vulneración al pluralismo jurídico

En su cuarto concepto de invalidez, el Partido Sinaloense impugna los artículos los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454 por vulnerar el pluralismo jurídico.

Desde su perspectiva, las disposiciones normativas impugnadas menoscaban la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas e infringen el pluralismo jurídico porque incrustan un proceso electivo por usos y costumbres dentro de la democracia representativa.

A juicio de este Tribunal Pleno, el argumento del partido demandante es infundado en tanto las disposiciones normativas impugnadas no regulan aspectos relativos a elecciones por usos y costumbres indígenas, sino que tienen que ver con las fechas en que serán llevados a cabo distintos actos dentro del proceso electoral, la participación de los partidos políticos nacionales en la elección local o los requisitos y trámites que deben cumplir los ciudadanos que quieren postularse como candidatos independientes.

En consecuencia, es infundado el concepto de invalidez planteado por el partido demandante y este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 18, segundo párrafo; 36, párrafo noveno; 142, párrafo primero; 146, fracción XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del decreto 454.

**SEPTIMO. Efectos.** En el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, de la ley de la materia<sup>38</sup>, es señalado que las sentencias deberán contener sus alcances y efectos fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las disposiciones generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Asimismo, es establecido que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

<sup>38</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales".

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado".

"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".

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

En ese sentido, la declaración de invalidez de las porciones normativas “*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*” y “*al concluir dicho término*” del párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa surtirá efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de la reforma de los artículos 36, párrafo segundo, 80, párrafo segundo, y 146, fracción III, de la adición del artículo 80, párrafo tercero, y de la derogación del artículo 36, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 18, párrafo segundo, 36, párrafo noveno, 79, párrafo segundo —con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto—, 142, párrafo primero, 146, fracciones IV y XXIV Bis, 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, así como del artículo transitorio único del referido decreto, de conformidad con el considerando sexto, apartado B, temas 1, 3 y 4, de esta determinación.

**CUARTO.** Se declara la invalidez del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas ‘*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*’ y ‘*al concluir dicho término*’, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, adicionado mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sinaloa, tal como se dispone en los considerandos sexto, apartado B, tema 2, y séptimo de esta ejecutoria.

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

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 con reservas en cuanto a la naturaleza electoral de las normas impugnadas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por 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 considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, a las causas de improcedencia (consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado) y a la precisión de las disposiciones normativas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto de la reforma del artículo 146, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

**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 en contra del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la reforma de los artículos 36, párrafo segundo, y 146, fracción III, y de la adición del artículo 80, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la reforma del artículo 80, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la derogación del artículo 36, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Argumentos en contra del procedimiento legislativo", tema 1, denominado "Transgresión a las reglas que regulan el procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 454, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Argumentos en contra del procedimiento legislativo", tema 2, denominado "La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 454, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de la cita de un precedente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado", en su tema 1, denominado "Modificación de la fecha en que el Congreso local convoca a elecciones", consistente en reconocer la validez del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto Número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos aclaratorios.

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 del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado “Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado”, en sus temas 3, denominado “Invasión de competencia del Congreso de la Unión y el Consejo de Salubridad”, y 4, denominado “Vulneración al pluralismo jurídico”, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 18, párrafo segundo, 36, párrafo noveno, 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas “el Consejo General del Instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá” y “publicar la convocatoria correspondiente”, 142, párrafo primero, 146, fracciones IV y XXIV Bis, 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, así como del artículo transitorio único del referido decreto.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado “Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado”, en su tema 2, denominado “Actos de candidatos independientes previo al inicio del proceso electoral”, consistente en declarar la invalidez del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas “Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección” y “al concluir dicho término”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, adicionado mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

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 del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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 Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 esta fotocopia constante de cuarenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, promovida por el Partido Sinaloense, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veintisiete de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020.**

En sesión celebrada el veintisiete de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó la constitucionalidad del Decreto No. 454, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial “*El Estado de Sinaloa*” el cinco de junio de este año.

Entre otras cuestiones, este Alto Tribunal **declaró la invalidez** del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas “*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*” y “*al concluir dicho término*”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa<sup>1</sup>, por vulnerar el principio de certeza en materia electoral.

En concreto, el Tribunal Pleno determinó que estas porciones normativas son contrarias al principio de certeza electoral, debido a que ordenan la realización de actos propios del proceso electoral, incluso antes de su inicio formal y material. Lo anterior porque la norma impugnada dispone que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, en el mes de octubre del año previo a la elección, debe acordar los plazos en que serán realizados los actos relativos al registro de candidaturas independientes y otorgar la posibilidad de publicar la convocatoria correspondiente, lo cual, a juicio del Pleno, no guarda congruencia con la fecha de inicio del proceso electoral.

En este sentido, en la sentencia se estimó que estas porciones normativas son inconstitucionales debido a que no permiten que los participantes del proceso electoral conozcan con claridad, seguridad y de forma previa las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **no estoy de acuerdo con declarar la invalidez** de las porciones señaladas del artículo 79, párrafo segundo, de la Ley Electoral local, pues contrario a lo sostenido por el Partido demandante y por el Tribunal Pleno, considero que esta norma **no vulnera la certeza electoral** y, más bien, permite que todos los participantes en la contienda electoral —sobre todo quienes pretenden aspirar a una candidatura independiente— tengan seguridad jurídica antes de comenzar el proceso electoral de los requisitos y documentación que serán exigibles para postularse en la vía de candidaturas independientes, así como los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, para la presentación de solicitudes de registro y para que se emita la resolución sobre la procedencia de estas candidaturas, entre otros temas de relevancia.

En la sentencia se refiere correctamente que este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas<sup>2</sup>. Sin embargo, al momento de analizar si se cumple o no con este principio rector, la mayoría consideró que la disposición impugnada no guarda congruencia con la fecha de inicio del proceso electoral y que permite que se lleven a cabo actos propios del proceso electoral aún antes de comenzar.

Por el contrario, desde mi punto de vista, **la norma no sólo es acorde al principio de certeza electoral, sino que es una fórmula que permite fortalecer este principio rector** y posibilitar que las personas que pretenden aspirar a una candidatura independiente —que por la naturaleza de esta figura cuentan con menos experiencia, recursos e infraestructura para competir en elecciones frente a los partidos políticos— así como el resto de la población, conozcan con claridad las reglas de la contienda electoral, incluso antes de que comience el proceso formalmente.

---

<sup>1</sup> **Artículo 79.** El Consejo General emitirá y dará amplia difusión en la convocatoria que declara iniciado el proceso de registro de las y los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, para la presentación de las solicitudes de registro, y para la emisión de la resolución sobre la procedencia, o improcedencia en su caso, del otorgamiento de las candidaturas, así como los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello. Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección, el Consejo General del Instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá al concluir dicho término publicar la convocatoria correspondiente”.

<sup>2</sup> Así se ha pronunciado este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial de rubro: “**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**”. Registro 176707. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Noviembre de 2005; Pág. 111. P./J. 144/2005.

Esta norma, desde mi perspectiva, no implica que se generen actos electorales fuera de un proceso electivo —lo que sí sería inconstitucional—, sino simplemente permite que los aspirantes a una candidatura independiente puedan contender en condiciones de equidad frente a los partidos políticos y conocer previamente las reglas del juego democrático.

Vista así, la norma impugnada no rompe con el principio de certeza, pues no se debe soslayar que las candidaturas independientes cuentan con una serie de reglas y requisitos distintos a los exigibles a los partidos políticos que deberán cumplir en plazos breves dentro del proceso electoral, de ahí que establecer esos requisitos antes del comienzo del proceso —en este caso específico— da total certeza y maximiza el derecho de participación política de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con el artículo 80 de la Ley Electoral local<sup>3</sup> —que no fue impugnado— las personas que pretendan postularse como candidatos independientes tienen que cumplir con diversas reglas, entre ellas, presentar una manifestación de intención de participar en esa vía, presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Una vez reunidos esos requisitos, el candidato o candidata independiente deberá esperar a que el Consejo General del Instituto Electoral local resuelva la procedencia de su candidatura independiente y, en caso de lograrlo, conforme al artículo 81 de la Ley Electoral local<sup>4</sup>, deberá comenzar a realizar actos para recabar el porcentaje de apoyo ciudadano.

Como se puede apreciar, a diferencia de las personas que son postuladas a través de un partido político, las candidaturas independientes tienen que cumplir diversos requisitos adicionales, de manera que **la norma impugnada me parece constitucional y apta para permitir a quienes quieran participar en la vía independiente ponderar si podrán o no reunir esos requisitos**. Además, esta norma no implicaría que se realicen actos electorales fuera de proceso electivo, sino sólo conocer previamente cuáles son los requisitos que se exigirán y los plazos con que contarán.

Por tanto, en virtud de las consideraciones anteriores, **estoy en contra** de declarar la invalidez del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas “*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*” y “*al concluir dicho término*”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, pues insisto, esta norma no rompe con el principio de certeza electoral y, más bien, se trata de **una fórmula válida** para que las personas en general y, sobre todo quienes aspiren a ser candidatos independientes, puedan conocer antes del comienzo del proceso electoral, las reglas a las que deberán sujetarse.

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 esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del veintisiete de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

---

<sup>3</sup> “**Artículo 80.** Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del órgano correspondiente del Instituto, dependiendo del cargo al que aspiren, por escrito y en el formato que el Consejo General determine.

En todo caso, la manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria y hasta el día previo al en que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

(...) Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Consejo General establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.  
(...)”.

<sup>4</sup> “**Artículo 81.** A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, estos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan al Gobernador, a las y los Diputados integrantes del Congreso y a los integrantes de los Ayuntamientos, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

(...)”.

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días veintiséis y veintisiete de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Partido Sinaloense, en contra del Decreto No. 454, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", el cinco de junio de dos mil veinte, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa. Entre las disposiciones impugnadas se encontraba el artículo 18, el cual prorrogó la fecha de inicio del proceso electoral en los siguientes términos:

**Antes de la reforma impugnada**

**Artículo 18.** Las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la **primera quincena del mes de septiembre** del año previo al año de la elección.

El proceso electoral ordinario se inicia con la expedición de la convocatoria y concluye con la declaratoria que el Tribunal Electoral deberá publicar cuando: [...]

**Decreto impugnado de 5 de junio de 2020**

**Artículo 18.** Las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la **primera quincena del mes de diciembre** del año previo al año de la elección.

El proceso electoral ordinario se inicia con la expedición de la convocatoria y concluye con la declaratoria que el Tribunal Electoral deberá publicar cuando: [...]

Como se observa, de conformidad con el artículo 18 de la mencionada ley, en esta entidad federativa el proceso electoral inicia con la expedición de la convocatoria por parte del Congreso del Estado. Antes de la publicación del decreto impugnado, este artículo indicaba que dicha convocatoria tendría que expedirse **la primera quincena del mes de septiembre anterior al año de la elección**. Sin embargo, el referido decreto modificó este artículo para establecer que la expedición de la convocatoria ocurriría **la primera quincena del mes de diciembre anterior al año de la elección**.

Por unanimidad, quienes integramos el Tribunal Pleno consideramos que la disposición es constitucional, pues las entidades federativas gozan de libertad de configuración para modificar la fecha de inicio del proceso electoral, siempre que respeten los principios fundamentales de la Constitución Federal y que no comprometan con ello la realización de las distintas etapas del proceso electoral.

Uno de los mandatos que deben respetar las entidades federativas es que las modificaciones a la legislación electoral sean publicadas fuera del periodo al que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal<sup>1</sup>. Este precepto dispone que las leyes electorales, federales y locales, deben promulgarse y publicarse **por lo menos noventa días antes que inicie el proceso electoral** en el que vayan a aplicarse y que durante el mismo no podrán realizarse modificaciones legales fundamentales.

La disposición anterior, a la que coloquialmente se le conoce como el periodo de **veda electoral**, representa un límite temporal a las facultades legislativas en materia electoral tanto del Congreso de la Unión, como de las legislaturas de las entidades federativas. Su objetivo es preservar el principio de **certeza electoral**, en su vertiente de que todos los actores involucrados y la propia ciudadanía conozcan con anticipación las reglas conforme a las cuales se desarrollará el proceso electoral.

La sentencia no se involucra, en el presente caso<sup>2</sup>, en determinar cuál es la fecha que sirve de base para computar la veda electoral: la estipulada en la norma previo a la reforma (*primera quince del mes de septiembre*) o a la establecida en el artículo reformado por virtud del propio Decreto (*primera quincena del mes de diciembre*). **El argumento no fue planteado así en el concepto de invalidez respectivo.**

No obstante, la ejecutoria cita en la página 63 las acciones de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas<sup>3</sup>, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 171/2020<sup>4</sup>, precedentes en los cuales se determinó que la fecha que debe tomarse en cuenta para analizar si hubo o no una violación a la veda electoral es **la estipulada en los artículos reformados.**

<sup>1</sup> **Artículo 105.** [...]

II. [...]

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. [...]

<sup>2</sup> A diferencia, por ejemplo, de la forma en que se determinó la litis en la diversa acción de inconstitucionalidad 171/2020.

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, resuelta por el Pleno el 26 de octubre de 2017, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto a reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto 286 impugnado. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 171/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La razón de mi voto aclaratorio es que no comparto tal criterio y, además, considero innecesaria la referencia a esos precedentes, pues se compromete la decisión sobre el parámetro de control constitucional respecto de qué fecha debe tomarse en consideración para el cómputo de la veda electoral, lo cual, desde mi perspectiva, debe hacerse en un caso que amerite su estudio. En este caso, no lo era.

En mi opinión, era suficiente responder el concepto de invalidez en el sentido de que el Congreso de Sinaloa cuenta con libertad de configuración para modificar la fecha en que se convoca a elecciones e inicia el proceso electoral, aunado a que la fecha establecida para ello, en este caso, guarda congruencia con las disposiciones que rigen el proceso electoral.

Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veintisiete de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

### VOTO ACLARATORIO

**QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020.**

#### I.- Antecedentes

En sesión pública ordinaria celebrada el veintisiete de octubre de dos mil veinte<sup>1</sup>, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, de manera definitiva, la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, promovidas por el Partido Sinaloense en contra de diversas disposiciones contenidas en el Decreto 454, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el cinco de junio de dos mil veinte.

#### II.- Consideraciones del proyecto

Con motivo del Tema 1, se analizó la constitucionalidad del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, el cual aplazó el periodo de inicio del proceso electoral, de la primera quincena de septiembre a la primera quincena de diciembre.

Al respecto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que la legislatura local cuenta con libertad configuradora para elegir cualquier fecha para el inicio del proceso electoral, siempre que exista congruencia entre el momento de inicio y el resto de las disposiciones que rigen el proceso electoral.

#### III.- Razones del voto aclaratorio

El presente voto aclaratorio busca únicamente reiterar el criterio que he sostenido en diversos precedentes respecto al cómputo que debe realizarse para estimar si se actualiza o no un supuesto de veda legislativa en materia electoral.

En relación con dicho tema, conforme al criterio minoritario que comparto, la fecha que debe ser tomada en cuenta para el cómputo y determinación de violación a la veda legislativa de noventa días prevista en el artículo 105, base II, párrafo cuarto, de la Constitución General, corresponde a aquella fecha anterior a la reformada.

Esto es, la veda debe calcularse tomando en consideración la fecha originalmente prevista para el proceso electoral respectivo, mas no la fecha diferida.

No obstante tal consideración, compartí el sentido del asunto en el referido tema, atendiendo a que aun con el criterio que sostengo, no se vulneraría en el caso el periodo de veda legislativa, dado que aún no había sido emitida la convocatoria respectiva que trazara el inicio del proceso electoral.

Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintisiete de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>1</sup> Continuación de la sesión de veintiséis de octubre de dos mil veinte.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 123/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.**

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 123/2020  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE:** JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
**SECRETARIOS:** OMAR CRUZ CAMACHO  
FERNANDO SOSA PASTRANA  
**COLABORÓ:** JOSÉ DE JESÚS ZAHUANTITLA BUJANOS

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintitrés de febrero de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 123/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 265, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el periódico oficial del Estado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León<sup>1</sup>).

**I. TRÁMITE**

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de marzo de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la “promovente”) presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.
2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.
3. En primer lugar, que existió un vicio en el procedimiento legislativo, debido a que no medió consulta previa para su aprobación, pues considera que el Decreto que impugna si impacta directamente a las comunidades indígenas del Estado de Nuevo León.
4. En un segundo apartado, la promovente expone diversos argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, por vulnerar el derecho a la consulta indígena.
5. Lo anterior, en los siguientes términos:

**A. Falta de consulta indígena**

6. Las reformas y adiciones a la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León) se relacionan directamente con el catálogo de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Es decir, en ella:
  - ❖ Se cambió la denominación de la ley.
  - ❖ Se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas.
  - ❖ Se introduce el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena o afromexicana.

También se reconocieron los siguientes derechos:

- De autoidentificación, el cual es colectivo e individual.
- A la protección contra la asimilación.
- A recibir asistencia financiera y técnica para ejercer sus derechos.

<sup>1</sup> El artículo único del Decreto señala lo siguiente: “Se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del Título Segundo (De los derechos indígenas) y su Capítulo I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del Título Tercero (Del acceso a la Jurisdicción del Estado), del Título Cuarto (Del sistema de información indígena); así como los artículos 1 al 37; se adicionan los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un Título Quinto que se denomina “De la coordinación con las instancias nacionales” conformado por un Capítulo Único y un artículo 37 Bis; todos de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue: (...)”

- A ejercer libremente su propia espiritualidad y creencias religiosas.
- A la preservación de los sistemas de familia.
- Al autogobierno.
- A la reparación por la privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales.
- A ser enseñados a leer y escribir en su propia lengua y a dominar la lengua nacional oficial.
- A que les sean transferidos en forma progresiva la realización de los programas de educación.
- A que en su trabajo haya seguridad e higiene.
- A que los menores de edad tengan condiciones de igualdad en el trabajo; y que quienes lo desempeñan en el seno familiar no les impida continuar con su educación.
- A servicios de salud tanto física como mental.
- A la difusión de la información y ordenamientos jurídicos, programas, obras y servicios dirigidos a sus pueblos en sus lenguas.
- A que sean consultados sobre las acciones y medidas que tome el Estado y Municipios que puedan afectarles positiva y negativamente en sus derechos colectivos.
- A recursos efectivos e idóneos en su acceso a la justicia.

Asimismo, se adicionaron las siguientes medidas:

- La prohibición del Municipio y Estados de adoptar, apoyar o favorecer políticas de asimilación artificial o forzosa de destrucción de una cultura o que implique posibilidad de exterminio.
- La creación de órganos de apoyo para que todas las instituciones, dependencias y oficinas públicas cuenten con personal que tenga conocimientos de las lenguas indígenas y afromexicanas.
- Que el Estado y municipios deben tomar las acciones y medidas para garantizar el cumplimiento de la ley.
- Que las lenguas indígenas al igual que la lengua oficial nacional, serán válidas.
- Se reconocen los criterios de autoadscripción y autoidentificación.
- Implementación en la educación pública y privada del multilingüismo y respeto a la diversidad lingüística para contribuir al estudio de sus lenguas y literatura.
- Se prevé que se promoverá el conocimiento de las lenguas indígenas y afromexicanas.
- El Estado y los Municipios vigilarán que personas indígenas y afromexicanas no tengan desigualdades entre ellas ni se vulneren sus derechos.

También se hicieron modificaciones, tales como:

- La introducción de las siguientes definiciones legales: Afromexicanas; Consejo Nacional de los Pueblos indígenas; Derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y Municipios.
  - Se adicionan los conceptos de estructuras institucionales y sistemas normativos.
7. El accionante sostiene que se realizaron cambios trascendentales que impactaron en la regulación y reconocimiento de diversos derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades indígenas, inclusive se integraron distintas medidas para hacer efectivas sus prerrogativas, conservarlas y protegerlas.
  8. En esa línea, sostiene que si el propósito del legislador local fue armonizar la legislación local de conformidad con la Constitución y Tratados Internacionales con la finalidad de proteger y visibilizar a los pueblos indígenas, lo cierto es que debió cumplir con su obligación de realizar la consulta en materia indígena, pues era necesaria para que se conocieran las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos, comunidades originarias y afromexicanas para hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

9. El accionante reconoce la labor del legislador local para incluir distintas medidas cuyo objeto sea promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los indígenas y comunidades afromexicanas, no obstante ello, debe hacerse respetando su derecho a la consulta, el cual, les permite ser viabilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciernen.
10. Sostiene que del análisis del proceso legislativo que le dio origen al Decreto impugnado, no se aprecia que se haya efectuado la consulta indígena, ni ningún acto de acercamiento hacía ese sector con motivo de la reforma propuesta a efecto de dar a conocer sus inquietudes y necesidades particulares. De tal suerte que está incumpliendo con los criterios de la Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**B. Vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas**

11. La promovente señala que el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León<sup>2</sup> no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia.
12. Lo anterior, porque la redacción utilizada por el legislador restringe el derecho a la consulta indígena, ya que solo será en los casos en que las medidas estatales le puedan afectar (positiva o negativamente) en sus derechos colectivos, circunstancia que a juicio de la accionante no resulta acorde con los estándares nacionales e internacionales.
13. Es decir, el Congreso local acotó la procedencia de la consulta únicamente cuando se afecten derechos colectivos, soslayando que también debe proceder cuando las normas o actos versen sobre el ejercicio de derechos por personas indígenas de forma individual.
14. Si bien es cierto que el derecho a la consulta es por naturaleza colectiva, ello no implica que deba realizarse solo cuando las actuaciones del Estado se relacionen con el ejercicio de otros derechos de ese mismo carácter, sino por cualquier medio estatal que impacte directamente en su vida o entorno, incluso respecto de aquellos que puedan ejercerse individualmente. Ello, de acuerdo al bloque de regularidad constitucional que reconoce y protege los derechos humanos de las personas indígenas, ya que éste no hace distinción alguna si se trata de un derecho colectivo o individual.
15. **Admisión y trámite.** El uno de junio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 123/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo. Finalmente, señaló que de conformidad con el Acuerdo General 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, se declaró la suspensión de plazos respecto al trámite del referido asunto.
16. Posteriormente, el Ministro Instructor admitió la demanda el trece de julio de dos mil veinte y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el Decreto. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.
17. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 71, 75 y 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto número 265, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la entonces denominada Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Nuevo León.
18. Además, adjuntó a su informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de fecha doce de febrero de dos mil veinte, que contiene el mencionado Decreto 265.

---

<sup>2</sup> "Capítulo VII

De la consulta

(REFORMADO, P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

Artículo 28.- Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos. El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen..."

19. **Informe del Congreso del Estado de Nuevo León.** El Poder Legislativo del Estado manifestó, a través de su Presidente, que al emitirse el Decreto impugnado se cumplieron con todas las formalidades del proceso legislativo. Es decir, no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica, ya que no está obligado por disposición constitucional o legal a escuchar a los gobernados antes de expedir las normas. Es por ello que si llegasen a sentirse agraviados ello sería infundado. Además de que en el caso también se cumplieron con los requisitos de fundamentación y motivación.
20. También que el propósito del legislador local fue armonizar la ley local de conformidad con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Así como al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales expedido por la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expedido por la Organización de los Estados Americanos.
21. Por otra parte, en relación con el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, en el cual la promovente sostiene que se restringe la procedencia de la consulta de los pueblos y comunidades de la entidad. El Poder Legislativo sostiene que son infundadas e inoperantes, toda vez que se le sigue respetando el referido derecho.
22. Lo anterior, ya que no obliga a la consulta de manera colectiva, por el contrario, esto deriva de usos y costumbres de algunos pueblos y comunidades indígenas en donde todas las decisiones llegan a ser de manera colectiva. Es decir, la toma de decisiones requiere que se ejerciten de manera mancomunada cuando grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal que pueda causar impactos significativos en su vida y entorno.
23. También que al agregarse un nuevo párrafo al artículo 28 no puede considerársele como un nuevo acto legislativo, ya que la modificación debe producir un efecto normativo, y no cualquier modificación necesariamente provoca un impacto jurídico.
24. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.
25. **Cierre de instrucción.** El cuatro de enero de dos mil veintiuno, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

26. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)<sup>3</sup>, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>, y, finalmente, en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

## III. OPORTUNIDAD

27. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.
28. El Decreto número 265 que contiene las normas impugnadas fue publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

<sup>3</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

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

<sup>4</sup> **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; [...].

29. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria en la materia<sup>5</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. En el caso, el plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del trece de febrero al trece de marzo de dos mil veinte.
30. Por lo tanto, si la demanda se presentó el trece de marzo del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

31. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es parte. Por un lado, hace valer la falta de consulta en la emisión de la ley impugnada, y en otro aspecto, impugna la operatividad de la figura de la consulta indígena que tiene el Estado de Nuevo León.
32. La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>6</sup>.
33. La representación legal de la Presidenta de la Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el artículo 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión<sup>7</sup>.
34. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

35. El Poder Legislativo de la entidad niega rotundamente que, al haberse agregado un nuevo párrafo al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, no puede considerársele como un nuevo acto legislativo para que sea impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.
36. Dicho planteamiento debe desestimarse, ya que conforme al entendimiento de nuevo acto legislativo que ha sostenido el Tribunal Pleno<sup>8</sup>, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> La Presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

<sup>7</sup> "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, [...]".

"ARTÍCULO 18. (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está 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."

<sup>8</sup> Esta situación la determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de 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. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

De este criterio derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. 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". Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35. Octubre de 2016. Tomo I. Página: 65.

acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un cambio en el sentido normativo. En este contexto también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

37. Cabe señalar que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.
38. Una vez precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que no ha lugar a sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad por lo que respecta a dicho artículo y para demostrarlo es conveniente esquematizar el cambio realizado:

<b>LEY DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.</b> Publicado el veintidós de junio de dos mil doce	<b>LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.</b> Publicado el doce de febrero de dos mil veinte.
Capítulo VII De la consulta Artículo 28.- El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.	Capítulo VII De la consulta Artículo 28.- <u>Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.</u> El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.

39. De lo antes expuesto, se puede advertir que el cambio consistió en agregar un primer párrafo en donde se le reconoció a los indígenas y comunidades afromexicanas el derecho a la consulta en "titularidad colectiva", por lo que el artículo establece que deben ser consultados sobre cualquier acción y medida que tome el Estado y/o los Municipios y no solamente en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo como se sostenía con anterioridad. Además, se agregó que la afectación, ya sea positiva o negativa, debe ser en sus "derechos colectivos". Por tanto, para este Tribunal Pleno el cambio realizado en la norma es producto de un cambio en el sentido normativo.
40. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causal de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión promovente.

El segundo aspecto 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. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

41. La Comisión Nacional de Derechos Humanos hace valer, en primer lugar, la inconstitucionalidad del Decreto número 265 por medio del cual se reformaron, adicionaron y publicaron diversos artículos de la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), porque en su emisión se omitió llevar a cabo la consulta indígena como parte del proceso legislativo que garantiza el derecho a la consulta indígena.
42. En segundo lugar, expuso diversos argumentos tendentes a demostrar vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas y su operatividad en la entidad, específicamente, en el artículo 28 de la ley antes mencionada.
43. En consecuencia, la metodología del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, si existió el vicio en el procedimiento legislativo que señala la Comisión consistente en la falta de consulta previa en la emisión de la ley impugnada que, según la promovente, afecta directamente los derechos de las comunidades indígenas del Estado de Nuevo León. Este concepto de invalidez es de estudio preferente, puesto que, de resultar fundado, conllevaría a la invalidez de la totalidad del decreto impugnado<sup>9</sup>.

### Falta de consulta indígena

44. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el decreto impugnado se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.
45. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero, y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.
46. Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019<sup>10</sup>, en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019<sup>11</sup>, así como en la acción de inconstitucionalidad 136/2020<sup>12</sup>.
47. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:
  - a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión, o de la concesión extractiva, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
  - b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
  - c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

<sup>9</sup> Resultan aplicables, por identidad de razón, los razonamientos contenidos en el criterio número P.J.J. 32/2007 de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.**" Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Diciembre de 2007. Tomo XXVI. Página 776.

<sup>10</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó **por mayoría** de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

<sup>11</sup> Resuelta el día 12 de marzo de 2020. Se aprobó **por mayoría** de nueve votos a de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>12</sup> Resuelta el día 8 de septiembre de 2020. Se aprobó por unanimidad respecto al estudio de fondo.

- d) **La consulta debe ser de buena fe**, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
48. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios tienen diversos orígenes, uno de ellos es el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que, conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan períodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas<sup>13</sup>.
49. Asimismo, en uno de los criterios más recientes en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>14</sup>, este Tribunal Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.
50. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
51. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta — previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado— permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.
52. Finalmente, se destaca la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que se expuso la vasta experiencia comparada en Chile, Costa Rica y Colombia, en donde se han desarrollado procedimientos de consulta a fin de que constituyan mecanismos adecuados y efectivos para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y no un mero trámite formal.
53. En el caso de México, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017, en relación con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del proyecto de Constitución en la Ciudad de México,<sup>15</sup> se advirtió que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del legislativo aprobó el *Protocolo para consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la ciudad de México*; en el que sobre esa base la Asamblea Constituyente publicó la *Convocatoria de la consulta indígena a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México*.
54. En esos documentos se establecieron los mecanismos, autoridades responsables, sujetos de consulta, objetivo y materia de la consulta, grupos de observadores, apoyo técnico de otras instituciones, y se definieron las fechas de la consulta y sus fases: a) realización y emisión de la convocatoria; b) fase informativa; c) fase deliberativa; d) fase de diálogo y acuerdos; e) fase de sistematización de resultados; y f) entrega de dictamen.

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada el 8 de abril de 2016; aprobada por **mayoría** de ocho votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; así como la controversia constitucional 32/2012, fallada el 29 de mayo de 2014, aprobada por **mayoría** de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán, y Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>14</sup> Fallada el 20 de abril de 2020 por **unanimidad** de once votos en este punto, de las señoras y 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.

<sup>15</sup> Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

55. En esa línea, el Tribunal Pleno estimó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.
56. Con base en dicho precedente, el Tribunal Pleno consideró que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:
- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
  - b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
  - c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
  - d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
  - e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.
57. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa mencionada.
58. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto número 265 es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.
59. De las modificaciones impuestas mediante Decreto número 265, se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León reformó la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del Título Segundo (De los derechos indígenas) y sus Capítulos I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del Título Tercero (Del acceso a la jurisdicción del Estado), del Título Cuarto (Del sistema de información indígena); también que reformó los artículos 1 al 37.
60. Asimismo, se adicionaron los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un Título Quinto que se denomina “De la coordinación con las instancias nacionales” conformado por un Capítulo Único y un artículo 37 Bis.
61. A continuación se sintetizarán los artículos referidos con la finalidad de determinar si procede o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Nuevo León.
- De los artículos 1, 2, 2 Bis, 2 Bis 1, 3, 3 Bis, 3 Bis 1, se advierte el criterio de aplicación de dicha ley. Asimismo, se les reconoce el derecho a los indígenas y a las comunidades afromexicanas a ejercer sus tradiciones libres de toda discriminación. También el derecho a la protección contra la asimilación. Asimismo, se establece su derecho a recibir asistencia financiera y técnica para el goce y disfrute de sus derechos humanos. Finalmente, se definen algunos conceptos como: afromexicanas; Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas; derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y Municipios.
  - En los artículos 4, 5, 5 Bis, 6, 6 Bis, 7, 8, 9 y 9 Bis, se les reconoce los derechos lingüísticos, culturales, de identidad y políticos (capítulo I).
  - En los artículos 10, 11, 12, 13, 13 Bis, 13 Bis 1, se reconoce el derecho a la educación Intercultural (capítulo II).
  - En los artículos 14, 15, 16 y 17 se reconocen los derechos laborales (capítulo III).

- En los artículos 18, 19, 20 y 21 se reconoce el derecho a la salud (capítulo IV).
  - En los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27 se reconocen los derechos de propiedad, servicios públicos y ambientales (capítulo V).
  - En los artículos 26, 27, 27 Bis, 27 Bis 1, se reconoce el derecho a establecer medios de comunicación en sus lenguas con contenidos propios (capítulo VI).
  - El artículo 28 reconoce su derecho a la consulta (consulta VII).
  - En los artículos 29 y 30 se desprende que se promoverán campañas de registro civil entre los indígenas y las comunidades afromexicanas (capítulo VIII).
  - En los artículos 31 y 31 Bis, 32, 33, 34 se reconoce el derecho al acceso a la justicia (capítulo Único).
  - En los artículos 35, 36, 37 se desprende la implementación y operación de un sistema para las personas indígenas y afromexicanas con las dependencias federales y locales competentes, a fin de identificar lo relativo a sus particularidades sociales, económicas, culturales, políticas y de identidad, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia.
  - En el artículo 37 Bis se desprende la coordinación de las instancias nacionales para la implementación de políticas públicas a efecto de que se satisfagan sus derechos (capítulo único).
62. Tal como se advierte de los artículos sintetizados, el legislador local les reconoció diversos derechos a los grupos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Nuevo León, así como los criterios para su aplicación. Es decir, el derecho a ejercer sus tradiciones libres de toda discriminación; el derecho a recibir protección contra toda asimilación y recibir asistencia financiera.
63. Asimismo, se les reconocieron los derechos lingüísticos, culturales, de identidad, políticos, educación, intercultural, laborales, salud, propiedad, servicios públicos, ambientales, a establecer medios de comunicación en sus lenguas con contenidos propios y acceso a la justicia. Además de que regulan el ejercicio del derecho a la consulta indígena, al prever la procedencia de la misma cuando las acciones y medidas que tomen el Estado y los Municipios puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.
64. También se estableció la promoción de campañas de registro civil. La implementación y operación de un sistema para las personas indígenas y afromexicanas con las dependencias federales y locales para identificar sus particularidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
65. De todo lo expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el Decreto impugnado **sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad**. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
66. Como se observa, no se tratan de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en sus derechos humanos y los medios para garantizarlos, como es el mecanismo de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecido en el artículo 28 de la ley impugnada. Por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas.
67. No pasa inadvertido que la pretensión de la legislatura local con esta reforma, de acuerdo a lo sostenido en su exposición de motivos, fue reconocer diversos derechos ya contemplados en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Así como los reconocidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por tanto, reformó y adicionó la Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Nuevo León para armonizarla con las leyes, convenio y declaración antes referidos.
68. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ello no la exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas de esa entidad antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.
69. De este modo, compartir la postura del Congreso local implicaría que este Tribunal sustituya los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas de esa entidad y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.

70. Como ha quedado expuesto, el hecho de que la consulta sea previa implica que se realice durante la primera etapa del procedimiento legislativo como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
71. Como se ha señalado, los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que en todo momento tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.
72. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas tiene asidero en el artículo 2º, apartado B, de la Constitución Federal, específicamente, al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.
73. Entonces, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.
74. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar —conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres— a las personas que integran una comunidad.
75. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, al no hacerlo, se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.
76. Este mandato constitucional no se colma con la mera reproducción de lo previsto en la Norma Fundamental. Por el contrario, los alcances del artículo 2º constitucional son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle el contenido de los principios constitucionales adaptándolos a la realidad particular de los Estados, y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.
77. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.
78. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contenga modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta previa indígena y/o afroamericana. Pues en dicho Decreto le son reconocidos diversos derechos y se establecen diferentes medidas para garantizarlos. Además de que regulan el acceso a un derecho que este Alto Tribunal ha considerado fundamental por su relación con el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a la consulta.
79. Por tanto, el legislador del Estado de Nuevo León estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas del Estado para que se conocieran las inquietudes y sus necesidades particulares y hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Es por tanto que esa normatividad tiene una repercusión en aquellos pueblos y comunidades.
80. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si el Poder Legislativo consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas de esa entidad.
81. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto número 265, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Nuevo León.
82. Lo anterior es así, ya que la diputada Claudia Tapia Castelo **fue quien presentó** la iniciativa de proyecto de Decreto para reformar la Constitución local y la entonces Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León **ante el** Presidente del Congreso del Estado y finalmente, **turnada** a la Comisión de Legislación el doce de febrero de dos mil diecinueve para su estudio y dictamen.

83. Posteriormente, mediante dictamen de diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, **la Comisión consideró pertinente la reforma a la Ley** de los Derechos Indígenas para que sea acorde a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución local y con la finalidad de armonizarla con las leyes generales y tratados internacionales en la materia. Sin embargo, excluyó la parte en la que se proponía reformar la Constitución local, porque era competencia de otra Comisión, además de requerir el trámite de doble vuelta. Asimismo, sustituir el término de afrodescendiente por el de afroamericano, ya que dicho término es el reconocido en el artículo 2 de la Constitución Federal.
84. Posteriormente, se aprobó el dictamen por el Congreso local y se envió al Ejecutivo local mediante el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve para su promulgación y publicación.
85. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa antes de reformar y adicionar diversas disposiciones de la ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.
86. Por lo que, ante la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto número 265, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, precisamente, por contravenir el derecho a la consulta indígena prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificada por México en agosto de mil novecientos noventa.
87. Finalmente, al resultar fundado este concepto de invalidez, que condujo a la invalidez del Decreto número 265 por vicios en el procedimiento legislativo, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>16</sup>.

#### VII. EFECTOS

88. De conformidad con el artículo 73, en relación con el artículo 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>17</sup>, la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de que pueda llevar a cabo la consulta previa a las personas indígenas y comunidades afroamericanas de la entidad federativa en un tiempo menor.
89. En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020<sup>18</sup>, fallada en sesión de diez de noviembre de dos mil veinte, en la cual este Tribunal Pleno estableció, por una parte, que el motivo de otorgar dicho plazo era con la finalidad de que no se privara a los pueblos y comunidades indígenas de los posibles efectos benéficos de las normas declaradas inválidas; y por otra, que se otorgaban los doce meses en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID19).
90. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### RESUELVE

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto Núm. 265 por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de la misma, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, en los términos del apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

---

<sup>16</sup> Ver el criterio contenido en la tesis número P./J. 37/2004 de rubro y texto: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Pág. 863.

<sup>17</sup> "**ARTÍCULO 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

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

<sup>18</sup> El apartado de efectos se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, en términos de la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El señor ministro González Alcántara Carrancá y la señora ministra Piña Hernández votaron en contra.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek 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 unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales eliminando cualquier expresión subjetiva, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 265 por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de la misma, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinte.

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- 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 esta fotocopia constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintitrés de febrero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2020.**

En sesión virtual de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

En el que se declaró la **invalidez del Decreto Núm. 265**, por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), **también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de ésta**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

Lo anterior, en atención a que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, durante el proceso legislativo del Decreto declarado inválido, tenía la obligación de realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de esa entidad, de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, lo que no aconteció.

Esto pues, emitió normas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad; pues en dicho Decreto le fueron reconocidos diversos derechos y se establecieron diferentes medidas para garantizarlos. Además, se reguló el acceso al derecho fundamental a la consulta, el cual se relaciona con el derecho a la autodeterminación.

Por tanto, se determinó que el legislador del Estado de Nuevo León **estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas** del Estado para que se conocieran las inquietudes y sus necesidades particulares y hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Así pues, con base en los precedentes de este Tribunal Pleno, se señaló que **el proceso de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, como es el caso particular, debe observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

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

Una vez precisado lo anterior, de manera respetuosa debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, esto es declarar la invalidez del Decreto impugnado, mediante el cual se reformó la denominación de la propia Ley y de varios de los títulos y diversos artículos de la ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León; en tanto que, **incide directamente** en la forma de organización y autonomías de los grupos indígenas y afromexicanos de la entidad; lo cierto es que **me separo del estándar mínimo que se establece para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.**

Esto pues, considero que los méritos de cada proceso legislativo deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que sería un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afromexicanas del país.

Ello es así, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado conforme a los precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; **pero que no cumpla con el estándar específico de preconsulta referido en la sentencia**, conforme a la cual se permite la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, **así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, los cuales deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas**; lo cual llevaría a la declaratoria de **invalidez** de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

De ahí, que la fase preconsultiva que se propone, específicamente en lo relativo a que la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos **se deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas**, podría ser un obstáculo para la consecución del objetivo de realizar consultas en términos de lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, pues al establecer cuestiones tan precisas respecto de cómo se debe llevar a cabo la consulta, **crea un estándar demasiado elevado y poco fácil de cumplir.**

Similares consideraciones expresé al formular voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión virtual de veinte de abril de dos mil veinte.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 123/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a uno de julio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.