

---

**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 109/2020, así como los Votos Particular de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrente y Aclaratorio del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

---

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020.**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**VO. BO. DE**

**LA MINISTRA**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNANDEZ**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JORGE F. CALDERÓN GAMBOA**

**COLABORÓ: RIGOBERTO VILLEGAS HERNÁNDEZ**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciocho de enero de dos mil veintidós.

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la **Acción de Inconstitucionalidad 109/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto No.167/2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte.

**ÍNDICE**

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

**II. COMPETENCIA**

**III. OPORTUNIDAD**

**IV. LEGITIMACIÓN**

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**

**VI. ESTUDIO DE FONDO**

A. Sobre el acceso a la información en el derecho a la salud y en materia reproductiva

A.1 Parámetro Constitucional

A.2 Parámetro Convencional

B. Sobre la inclusión de las lenguas indígenas

B.1 Parámetro Constitucional

B.2 Parámetro Convencional

C. Análisis al caso concreto

C.1 Contexto de lenguas indígenas en el Estado de Yucatán

C.2 Norma impugnada

C.3 Estándares aplicables y subsunción

**VII. EFECTOS**

**VIII. RESUELVE**

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **PRIMERO. DEMANDA.** Por escrito presentado el diez de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,<sup>1</sup> **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante la CNDH), promovió la presente acción de inconstitucionalidad.
2. **SEGUNDO. AUTORIDADES DEMANDADAS.** La ley impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Yucatán.
3. **TERCERO. NORMA GENERAL IMPUGNADA:** El texto del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, señala lo siguiente:

*“Artículo 68.- La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.*

*Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con pleno respeto a su dignidad.*

*Quiénes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran.*

***Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.”***

[énfasis añadido]

4. **CUARTO. CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Se formularon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

**Único**

- a) El último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán prevé que la información y orientación en materia de salud reproductiva y de planificación familiar que se otorgue en comunidades indígenas deberá proporcionarse exclusivamente en español y lengua maya; circunstancias que a consideración de la accionante es inconstitucional por resultar discriminatorio y contrario al derecho de igualdad, salud y acceso a la información, al no contemplarse que existen distintas personas en dicha entidad federativa que hablan otras lenguas, lo que obstaculiza a que accedan a la información relacionada con el ejercicio de su derecho a la salud, ya que no les será proporcionada en su lengua natal. (F. 7 y 8)
- b) Se exponen algunas precisiones relativas a: 1) La situación poblacional de los pueblos y comunidades indígenas; 2) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas; 3) Igualdad y no discriminación; 4) Derecho a la salud, y 5) Derecho a recibir información. Respecto de cada punto se señala que:
  - 1) Sobre la situación poblacional de los pueblos y comunidades indígenas. De conforme con estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cerca de 65% de la población del Estado de Yucatán se auto-adscribe como indígena, el 28.9% hablan alguna lengua indígena y no habla español, que son 39 lenguas indígenas que se hablan,

<sup>1</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 109/2020, fojas 1 a 36; así como en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

siendo cinco las principales: maya (98.7%), chol (0.2%), tzeltal, mixe y zapoteco (0.1% cada una). (F. 8 y 9).

- 2) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas. Entre otras, la lengua se considera parte de su identidad cultural, por lo que es necesaria su preservación y conservación, lo cual debe ser garantizado por todas las autoridades estatales, por ser formas de expresión que los caracterizan y les otorgan un determinado sentido de pertenencia, además de que la Constitución Federal en el artículo 2º, Apartado A, fracciones IV y VIII, establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, y garantizar sean asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, además que lo anterior también lo prevé la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, (F. 11).
- 3) Igualdad y no discriminación. El artículo 1º constitucional y en los tratados internacionales reconoce que toda persona gozará de los derechos ahí reconocidos, asimismo prohíbe la discriminación que es extensiva a todas las autoridades del Estado en los respectivos ámbitos de competencia, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos en la Constitución es *per se*, incompatible con la misma; asimismo que el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido para no incurrir en un trato diferenciado injustificado. Este Alto Tribunal ha determinado que la igualdad reconocida en la Carta Magna no implica establecer una igualdad de trato ante la ley, pues el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieran un trato diferente, sin embargo ello debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. (F.12, 15).

En el artículo 24 de la Convención Americana, prohíbe la discriminación de derecho no sólo en cuanto a los derechos contenidos en ésta, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y sus aplicaciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión 18/03 sostuvo que el derecho a la igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, ya que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.(F. 15)

Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014 sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa —un factor prohibido de discriminación—, corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa, ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario; esto es: a) se debe examinar si la distinción basada en categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde un punto de vista constitucional; b) la medida legislativa debe estar conectada con la consecuencia de los objetivos constitucionales, y c) la medida debe ser lo menos restrictiva posible para conseguir activamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. (F. 16)

La Constitución Federal adicional a la prohibición de discriminación, incluyó en el artículo 2º, apartado B, la obligación para la Federación, las entidades federativas y los municipios promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria y como el deber de todas las autoridades de respetarlo; en esa misma línea lo prevé la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), —artículo 3— la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los derechos de los Pueblos Indígenas — artículo 2—así como en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La Problemática de discriminación ha sido observada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, pues ha manifestado que a pesar de que los Estados han adoptado medidas para erradicarlo, se continúan discriminando a pueblos indígenas, por lo que en las Observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 dirigidas a México, realizó diversas recomendaciones.<sup>2</sup> (F. 17, 18 y 19)

---

<sup>2</sup> 19. El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para eliminar la discriminación institucional y estructural en contra de los pueblos indígenas y para asegurar que el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y otras políticas con la misma

4. Derecho a la salud. El derecho a la salud está reconocido en el artículo 4º constitucional, al prever que toda persona tiene el disfrute de salud física y mental, que implica el acceso a los servicios sanitarios que debe brindar el Estado de manera obligatoria para garantizar su protección. Este Alto Tribunal ha determinado que la salud comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo, esto es un bienestar integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. En similares consideraciones se pronunció la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 378/2014, pues señaló que el bienestar general no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, en el entendido que existen elementos esenciales que informan el desarrollo del derecho humano a la salud, a saber, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

El derecho a la salud se reconoce en diversos instrumentos internacionales, en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el diverso 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", han entendido al derecho a la salud como el que tiene toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; pues establecen la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad del referido derecho, y en ese sentido en la Observancia General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han indicado que el derecho a la salud en todas sus formas y niveles abarcan elementos esenciales e interrelacionados como lo son la disponibilidad, accesibilidad que a su vez se subdivide en: no discriminación, accesibilidad física, económica, acceso a la información, aceptabilidad, y calidad. (F. 20, 21, 22, 23).

5. Derecho a recibir información. Conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal el derecho a la información comprende: 1) Derecho de información (difundir), 2) Derecho de acceso a la información (buscar), y 3) Derecho a ser informado (recibir). Existe una vinculación entre los derechos de información y la salud, pues las personas tienen derecho a ser informados en cuestiones de salud en todos los ámbitos, por lo tanto cuando se niega determinada información que sea de utilidad a las personas para prevenir o tratar algún padecimiento o para procurar su bienestar en todos los aspectos de vida, además de restringir el flujo de información necesario en una sociedad democrática, impacta en el derecho a la salud de las personas. (F.25, 26 y 27).
- c) Conforme a lo anterior, se consideró que la norma impugnada en su totalidad no es contraria al parámetro de regularidad constitucional, ya que se previó que: i) la planificación familiar es de carácter prioritario; ii) se reconoció que las personas pueden tener los hijos que deseen, determinen el intervalo entre embarazos; iii) la planificación familiar es esencial para el bienestar y autonomía de las mujeres, de su salud y desarrollo de las comunidades; iv) la difusión del tema debe incluirse información y orientación, en la educación básica y media superior; v) debe informarse sobre los riesgos de un embarazo antes de los 18 años o después de los 35 años, así como de espaciar los embarazos y reducir su número, mediante la información y acceso a métodos anticonceptivos; vi) los servicios que se prestan es para ejercer el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con respeto a su dignidad, y vii) serán sancionados quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para tal efecto. Sin embargo, se indicó que las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya. (F. 28)
  - d) De manera enfática el legislador estableció una restricción implícita en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas que no hablan español y maya para acceder a la información y orientación educativa relacionada al derecho a la salud reproductiva y de planificación familiar, que no se tomó en cuenta que el Estado de Yucatán hay pueblos y comunidades que hablan

otros idiomas, por lo que los excluyó de estar debidamente informados en que lo que respecta a otras materias. Por lo tanto, consideró que la norma impugnada hace una distinción injustificada en atención a la lengua de algunos pueblos y comunidades indígenas en la entidad, pues solo incluyó limitativamente a una de ellas. Así, conforme a lo sostenido por este Alto Tribunal cuando se está en presencia de una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal, corresponde analizar la medida legislativa con base en un escrutinio estricto, esto es determinar: a) si se cumple con una finalidad imperiosa, b) si la medida está estrechamente vinculada con la finalidad y, c) si la medida es la menos restrictiva. (F. 28, 29 y 30)

- e) Consideró que la norma impugnada es inconstitucional al no justificarse la diferencia normativa prevista en la norma, lo que genera un espectro de discriminación al excluir a las personas que no hablan la lengua maya en la entidad, por tanto, no podrán acceder plenamente a la información relacionada a sus derechos reproductivos y de planificación familiar, pues lejos de beneficiar a las comunidades y pueblos indígenas que habitan en la entidad de Yucatán, impuso un obstáculo para acceder a información sobre temas en materia de salud. (F. 30,31, 32 y 33)
  - f) Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2017 analizó una norma con un vicio de inconstitucionalidad similar al presente caso, en dicho fallo se señaló que al tenor del derecho de igualdad y no discriminación, debía advertirse si existía una situación comparable y, con base en ésta, estableciera si los sujetos se encontraban o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les daba, con base en el propio término de comparación, era diferente; y una vez advertida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debía determinarse si la diferenciación perseguía una finalidad constitucionalmente válida; si era adecuada para el logro de ese fin legítimo buscado; y si resultaba proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. (F. 33)
  - g) Por lo tanto, consideró que el trato diferenciado entre idiomas o lenguas en las cuales se puede dar esa información a las comunidades indígenas, a través del test de escrutinio, la medida no está estrechamente ligada con la finalidad constitucional imperiosa, al establecer la preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas para las acciones de información y orientación educativa, siendo violatoria al principio de igualdad y no discriminación, por lo que solicitó que de ser inconstitucional el precepto impugnado, se extiendan los efectos a todas las normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (F. 34)
5. **QUINTO. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.** La promovente estimó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1º; 2º, apartados A, fracción IV, y B, fracciones III y V, 4º, párrafo cuarto y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; 7, 25 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 10, inciso h), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
6. **SEXTO. REGISTRO Y TURNO.** Por acuerdo de once de febrero de dos mil veinte,<sup>3</sup> el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad con el número 109/2019, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.
7. **SÉPTIMO. ADMISIÓN DE LA DEMANDA.** En proveído de once de febrero de dos mil veinte,<sup>4</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64, párrafo primero, en relación con el diverso 68, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria y el 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y requirió al Congreso del referido Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, y al Poder Ejecutivo de la entidad, para que exhibiera un

<sup>3</sup> Cuaderno de la acción, foja 40. También visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 41 a 44. También visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

ejemplar del Periódico Oficial del Estado correspondiente en la que se publicó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama; es decir, del nueve de enero de dos mil veinte. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento correspondiente.

8. **OCTAVO. INFORMES DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL (EJECUTIVO) Y DEL PODER LEGISLATIVO, A TRAVÉS DEL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO Y DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO, AMBOS DEL ESTADO DE YUCATÁN.**
9. **A. INFORME DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN.** La mencionada autoridad adujo lo siguiente:<sup>5</sup>
  - a) Consideró que la presente acción de inconstitucionalidad es **improcedente**, porque al promulgar el decreto impugnado, lo realizó en cumplimiento con la obligación que como Gobernador del Estado de Yucatán le imponen los artículos 55, fracción II, de la Constitución y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública, ambos del referido Estado, pues las modificaciones realizadas a la Ley de Salud del dicha entidad federativa guardan las formalidades que señalan las normas de la materia. (F. 3)
  - b) Señaló que los conceptos de invalidez expuestos por la CNDH son infundados e inoperantes, ya que el Decreto No. 167/2020, por el cual se modificó la Ley de Salud del Estado de Yucatán, en materia de planificación familiar, en especial su artículo 68 está debidamente fundado y motivado, siendo que el Congreso del Estado actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución de la referida entidad federativa le confiere al ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expiden, así como a participar en las reformas a dicha Constitución.
  - c) En ese sentido, debe sostenerse que los actos legislativos que culminaron en la expedición del decreto impugnado cumplieron los extremos de fundamentación y motivación requeridos para tal efecto, de conformidad con el artículo 30, fracción V, de la Constitución del Estado en el que se faculta al Congreso para dar, interpretar y derogar leyes y decretos; por lo que debe concluirse que el requisito de fundamentación sí fue cumplido.
  - d) Finalmente, y en términos a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, solicitó a este Alto Tribunal supla cualquier deficiencia en el presente informe. En consecuencia, deben resultar infundados los argumentos hechos valer por la actora y reconocerse la validez de las porciones normativas del decreto impugnado. (F.3, 4 y 5).
10. **B. INFORME DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN.** La autoridad sostuvo lo siguiente:<sup>6</sup>
  - a) Una vez que citó la norma general cuya invalidez se reclama (artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán), así como los antecedentes de dicha ley y el concepto de invalidez esgrimido por la promovente, el Poder Legislativo consideró que el concepto de invalidez que reclama la accionante es infundado, ya que en el caso concreto no existe contradicción entre el artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán con la Constitución Federal, pues el proceso legislativo que se llevó a cabo mediante el cual se expidió el Decreto 167/2020, por el que se modificó la citada ley, fue apegado conforme a las facultades que le confiere la Carta Magna y la Constitución del Estado y la Ley del Gobierno del Poder Legislativo y su Reglamento, ambos del Estado de Yucatán, por lo que afirmó la constitucionalidad de dicho procedimiento y por ello estimó que cuenta con facultades para expedir las leyes que rigen en la entidad, como en el caso. (F. 4 y 5).
  - b) El derecho a las lenguas de los pueblos indígenas es un derecho cultural que demanda acciones positivas a cargo del Estado, por ello en beneficio a las comunidades indígenas, y en aras de generar acciones positivas que ayuden a preservar la lengua indígena, se estableció que las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y lengua maya.
  - c) El legislador yucateco reconoció que las necesidades de todas las personas son de igual importancia, no obstante, la accionante lo interpreta de forma limitativa, cuando en realidad es enunciativa, pues este Congreso reconoce la composición de la población local en su mayoría como maya; estableciendo con ello la obligación de que quienes implementen acciones de información y orientación de planificación familiar, no solo deberán realizarlo en español, lo anterior para una mejor atención de la comunidad indígena del Estado de Yucatán. (F. 6)

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 148 a 153, también visible en el referido sistema.

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 162 a 173, dicha constancia es visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

- d) Ante ello, se advierte que es improcedente lo vertido por la promovente en su concepto de invalidez, ya que el Congreso del Estado reguló conforme a derecho la ley en cuestión para efectos de hacer efectivo el derecho de las comunidades indígenas a la preservación de su lengua. (F. 6)
  - e) El Congreso del Estado consideró que promover la cultura de la planificación familiar era esencial para lograr un bienestar y la autonomía de las mujeres, así como fomentar la salud y el desarrollo de las comunidades e implementar una correcta planificación familiar para generar diversas ventajas para las mujeres y su familia como para la sociedad en general, contribuyendo a salvar vidas y a mejorar la calidad de vida, pues con ello se aminoraría el crecimiento insostenible de la población y los efectos negativos que éste acarrea sobre la salud, el medio ambiente y el desarrollo del Estado. (F. 6, 7)
  - f) Recalcó que el establecer que la orientación debía ser en español y lengua maya fue para ampliar las acciones de información y orientación más no para limitarlas pues anteriormente no se consideraba obligatorio incluir otras lenguas además del español, y establecer la obligatoriedad de que se realice en lengua maya maximiza el alcance de las acciones que deben llevarse a cabo, sin que ello implique que debiera ser exclusivamente en esas lenguas, pues son enunciativas más no limitativas. (F. 7)
  - g) Lo que se busca es concientizar a las personas sobre el número de hijos que deseen tener y determinar el intervalo de los embarazos, así como la difusión de información y orientación respecto del tema a las escuelas secundarias, bachilleratos y en general a los adolescentes y a jóvenes del Estado, haciendo llegar la información no solo en español con el propósito de ofrecer dispositivos para que las niñas y niños puedan tomar las medidas necesarias en su desarrollo emocional y sexual y se protejan ante posibles embarazos no deseados; hacer saber sobre las inconveniencias del embarazo antes de los 18 años o después de los 35 años, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa. (F. 7 y 8)
  - h) La planificación familiar debe formar parte de la cultura de salud para la población y convertirse en un estilo de vida y en consecuencia las instituciones afines con el tema deben otorgar el servicio de alta calidad, trato digno, pleno respeto a los derechos sexuales y reproductivos, accesibilidad a los servicios, dotación oportuna y suficientes de las opciones anticonceptivas modernas, recursos básicos para el desarrollo de programas dirigidos sobre el tema, así como garantizar la gratuidad de los servicios y proporcionar servicios de calidad a través de profesionales de la salud. (F. 8)
  - i) Las modificaciones realizadas fueron con pleno respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que las modificaciones deben entenderse en forma completa, sin que deba coartarse el contenido, ya que la intención no fue la de coartar algún derecho o limitar en qué lengua deba impartirse la orientación respectiva, sino por el contrario fue para reconocerlos en la norma local.
  - j) Por lo que consideró que no existe afectación, injerencia o restricción sobre un derecho, ni afectación negativa, sino por el contrario se brinda mayor certeza jurídica para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas al ampliar que las acciones de información y orientación educativa que ese otorgue en las comunidades indígenas deberá proporcionarse en español y en la lengua maya. (F. 8)
11. **NOVENO. TRÁMITE.** Por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte<sup>7</sup> la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la disposición impugnada. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la CNDH.
12. Por otra parte, tanto el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, así como la Presidenta de la CNDH presentaron escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho, diez y diecisiete de septiembre de dos mil veinte (correo electrónico —firma electrónica—), en el cual señalaron lo siguiente:
13. **DESAHOGO DE ALEGATOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN.** El Poder Ejecutivo presentó escrito de alegatos en los que señaló que<sup>8</sup> afirmó y ratificó todos los argumentos hechos valer a favor de la constitucionalidad del decreto impugnado y de todas y cada una de las manifestaciones

<sup>7</sup> *Ibidem*, fojas 434 a 436, también visible en el sistema electrónico de la SCJN.

<sup>8</sup> *Ibidem*, fojas 453 a 455, y también se visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.

planteadas en el informe rendido por el citado poder en la que se dio contestación a la demanda de la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Yucatán,<sup>9</sup> así como las pruebas ofrecidas en el escrito de informe a efecto de que sean tomadas en consideración y recibidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Reglamentaria de la materia. (F. 1)

14. **DESAHOGO DE ALEGATOS DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN.** El Poder Legislativo presentó escrito de alegatos en los que alegó en lo principal que:<sup>10</sup>

- Afirmó y ratificó todos los argumentos expuestos a favor de la constitucionalidad del decreto impugnado y de todas y cada una de las manifestaciones planteadas en el informe rendido por el citado poder en la que se dio contestación a la demanda de la accionante, así como todas las pruebas ofrecidas en el escrito de informe a efecto de que sean tomadas en consideración y recibidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Reglamentaria de la materia. (F. 2)
- Reiteró la constitucionalidad del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán impugnada, ya que el Congreso del Estado realizó el proceso legislativo en apego a las facultades conferidas por la Carta Magna, así como por la Constitución Política y la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y su Reglamento, ambas de la citada entidad federativa. (F. 2 y 3)
- Los tratados internacionales reconocen el principio de accesibilidad de la información para que las personas gocen de los derechos humanos y libertades fundamentales, no solo aplica a las personas con discapacidad sino también para hacer efectivo el derecho a preservar y emplear la lengua indígena como un derecho cultural a través de acciones positivas a cargo del Estado, pues se ha establecido que las acciones de información y orientación educativa en materia de salud reproductiva y de planificación familiar debe otorgarse a las comunidades indígenas en español y lengua maya. (F. 3)
- La accionante realizó una incorrecta interpretación al artículo impugnado en virtud de que en su concepto de invalidez manifiesta que dicha información deberá ser “exclusivamente” en español y maya; no obstante el legislador en ningún momento limitó el lenguaje por medio del cual se implementaría la difusión y promoción a las comunidades indígenas, pues la finalidad es ampliar las acciones de información y orientación, más no para limitarlas, ello en virtud de que anteriormente no se consideraba obligatorio incluir otra lengua además del español y establecer la obligatoriedad de que se realicen en lengua maya, lo que maximiza el alcance de las acciones que deben llevarse a cabo, sin que ello implique que tenga que ser exclusivamente en esas lenguas. (F. 4)
- En consecuencia es improcedente el concepto de invalidez esgrimido por la promovente, en cuanto a que es inconstitucional el párrafo del artículo impugnado al establecer que la información y orientación en materia de salud reproductiva y de planificación familiar que se otorgue en comunidades indígenas deberá proporcionarse exclusivamente es español y en lengua maya, ya que el Congreso del Estado reguló conforme a derecho todo el proceso legislativo respecto de los dispuesto en la Constitución Federal. (F. 5)

15. **DESAHOGO DEL DELEGADO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** La Presidenta de la CNDH presentó escrito de alegatos en la que señaló que lo siguiente:<sup>11</sup>

- a) Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo porque la presente acción de inconstitucionalidad se impugnó el contenido material de una disposición de la Ley de Salud del Estado de Yucatán por contravenir derechos fundamentales y no por vicios propios en la promulgación y publicación de las normas; por lo que resulta infundada la causal de mérito porque dicha autoridad pasa por alto que la promulgación y publicación de una norma no debe entenderse de manera separada de su expedición a pesar de que en

<sup>9</sup> El concepto de invalidez expuesto por la actora es infundado, porque como parte del proceso legislativo el Poder Ejecutivo, sancionó y ordenó la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, del Decreto número 167/2020. (F. 1) Reiteró que en la expedición señaló que se cumplieron con los requisitos formales del procedimiento legislativo, pues ello se realizó conforme a lo previsto en los artículos 38, 55, fracción II y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 14, fracciones VII y IX, del Código de la Administración Pública del mismo Estado, procedió a promulgar y publicar el Decreto número 167/2020, y por lo tanto, fue legal su actuar, por lo que no se vulnerar los artículos señalados por la accionante. (F. 2 y 3)

<sup>10</sup> *Ibidem*, fojas 461 a 465, y también se visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.

<sup>11</sup> *Ibidem*, fojas 469 a 474, y también se visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.

la formación de leyes intervienen los Poderes Legislativos y Ejecutivo, pues la participación de cada uno de ellos no puede entenderse de forma aislada, ya que la actuación de ambos son necesarias para la debida formación y emisión de la ley. (F. 3)

- b) Por lo que si de conformidad con la Constitución yucateca dentro de las atribuciones del Gobernador del Estado está la de vetar los decretos que para su aprobación le remite el Congreso local y no lo hace, a pesar de que éstos contengan disposiciones que vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, entonces incumple con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que su participación, aunque aparentemente se circunscriba a la promulgación y publicación de las normas, se traduce en transgresión de los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la salud sexual y reproductiva, y de acceso a la información. (F. 4)
- c) El Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo local, en la que aduzca que al promulgar y publicar una norma impugnada sólo actuó en cumplimiento de sus facultades, toda vez que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo estatal se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.<sup>12</sup>
- d) Atento a lo anterior, el argumento del representante del Poder Ejecutivo tendente a demostrar la improcedencia de la presente vía de control constitucional debe desestimarse, pues su planteamiento no constituye una verdadera causal de improcedencia que produzca el sobreseimiento del asunto, toda vez que la "inejercitabilidad" de la acción no depende de que ese poder cumpla con las obligaciones impuestas por las disposiciones que regulan sus atribuciones, tal como lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009,<sup>13</sup> de las cuales derivó la tesis jurisprudencia referida.
- e) Por otra parte, señaló que advierte que el Poder Legislativo pretendió hacer valer como causas de improcedencia argumentos tendentes a demostrar que la norma impugnada no vulnera ningún derecho humano; por lo que concluye que se trata de cuestiones que no consisten en verdaderas causales de improcedencia, sino con el fondo del asunto. (F. 6)
- f) En este sentido, reiteró que son inatendibles los argumentos expuestos en los informes justificados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo porque:
- En la demanda se exponen argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del artículo impugnado por contener una exclusión de otras lenguas que se hablan en la entidad, al establecer que la información y orientación que se proporcione en materia de planificación y salud reproductiva será otorgada sólo en español y lengua maya, lo cual vulnera derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, más no la competencia para emitir las normas del Congreso local ni si la reforma se apegó al sistema normativo correspondiente ni tampoco si al expedirla se fundaron o motivaron debidamente tales actos por parte de dicho Poder. (F. 8)
  - Los razonamientos expuestos por los poderes desvían la *litis* planteada en el asunto, por lo que no resultan conducentes para sostener la validez de la norma impugnada, pues suponiendo sin conceder que exista competencia para legislar o que el procedimiento legislativo que le dio origen cumplió con todas las formalidades para su validez, ello no puede justificar la constitucionalidad de un precepto si es que éste vulnera derechos humanos o cualquier otro mandato establecido en la ley suprema. (F. 9)

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, p. 1419, del rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.**"

<sup>13</sup> "En tales condiciones, al advertirse que el Gobernador del Estado no hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejercitabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus funciones y atribuciones, debe desestimarse su planteamiento en ese sentido." Sentencia de fecha 10 de noviembre de 2009, p. 91.

- Coincidió con el Congreso en el sentido a que es necesario preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas lo cual es un mandato constitucional previsto en el artículo 2º, apartado A, fracciones IV y VIII; así como que es fundamental que el estado brinde información vinculada con la salud reproductiva y temas relativos a la planificación familiar en la lengua hablada por las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, en observancia a su derecho a la identidad cultural, para que puedan ejercer todos y cada uno de sus derechos constitucionales reconocidos en igualdad de circunstancias. (F. 9)
  - Hizo un reconocimiento al legislador por establecer mecanismos a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en Yucatán por el fortalecimiento de las acciones informativas respecto a temas de salud reproductiva y de planificación familiar. Sin embargo, si el fin de la reforma legal es fortalecer la protección de las referidas comunidades en la citada materia, por qué se excluyó expresamente del texto del artículo 68 de la Ley de Salud a otros pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas que no hablan español ni lengua maya. (F: 10)
  - Contrario a lo afirmado por el Congreso, no realizó una interpretación limitativa del precepto impugnado, pues solo se previó que: *“Las acciones de información y orientación educativa que se otorguen en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.”*; **la conjunción “y”** no da lugar a realizar una interpretación extensiva ni da pie a sostener que se trate de una disposición meramente enunciativa, pues es claro al disponer que las autoridades de salud competentes solo están obligadas a otorgar información y orientación educativa a las comunidades indígenas en el idioma español y maya, sin contemplar alguna otra lengua, por lo que debe contemplar otras lenguas que residan y habiten en la referida entidad federativa como lo son la Chol, Tzeltal, Mixe y Zapoteco entre otras, tomando en cuenta que la población indígena tienen dificultad para acceder a los servicios de salud, principalmente las mujeres quienes enfrentan mayores inconvenientes para que se les brinde atención a la salud sexual y reproductiva, lo que ha propiciado altos índices de mortalidad materna y una alta tasa de fecundidad en la adolescencia de ese segmento de la población. (F. 10)
  - En consecuencia, aunque el legislador no haya tenido la intención de limitar un derecho fundamental, por los términos en que se encuentra redactada la norma impugnada, la disposición se traduce en una transgresión al derecho de igualdad y de acceso a la información, por lo cual resulta inconstitucional. (F. 11)
  - Finalmente, se señaló que la afirmación expuesta por el Poder Legislativo en el sentido de que las modificaciones legales fueron realizadas con pleno respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; para que ello resulte así debe incluir las lenguas en que los diferentes pueblos y comunidades originarias que residen en territorio Yucateco han utilizado para comunicarse entre ellos ancestralmente. Ante ello, es que consideró que los argumentos expuestos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben desestimarse y este Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez de la norma impugnada. (F. 11)
16. **DÉCIMO. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Recibidos los alegatos, por proveído de diecisiete de septiembre de dos mil veinte<sup>14</sup>, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA.

17. **PRIMERO. COMPETENCIA.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>15</sup> 1º de la Ley Reglamentaria<sup>16</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

<sup>14</sup> *Ibidem*, fojas 476 y 477, asimismo dicha constancia se visualiza en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

<sup>15</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.

la Federación,<sup>17</sup> en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013<sup>18</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

### III. OPORTUNIDAD.

18. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, conforme se establece en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>19</sup>
19. Así, la porción normativa impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán el **nueve de enero de dos mil veinte**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **viernes diez de enero al sábado ocho de febrero de dos mil veinte**.
20. Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siguiente día hábil, **lunes diez de febrero de dos mil veinte**; entonces, se infiere que se presentó oportunamente.
21. Es importante hacer notar que en el presente caso el plazo para presentar la demanda de la acción de inconstitucionalidad venció en un día inhábil, esto es el domingo nueve de febrero de dos mil veinte, y la presentación de la demanda fue el diez del mismo mes y año; sin embargo, este Alto Tribunal ha emitido criterio en el sentido de que si el plazo para presentar la demanda de la acción de inconstitucionalidad vence en un día inhábil y la misma se haya presentado al día siguiente hábil su presentación es oportuna,<sup>20</sup> situación que sucedió en el presente caso.

### IV. LEGITIMACIÓN.

22. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve (F. 26 del anexo I), expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.<sup>21</sup>
23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su

(...)

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

<sup>16</sup> **“ARTÍCULO 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

<sup>17</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; (...).”

<sup>18</sup> **Acuerdo General número 5/2013**

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

[...]

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

<sup>19</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.

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

<sup>20</sup> Época: Novena Época; Registro: 193831, Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Junio de 1999; Materia(s): Constitucional; Tesis: 2a. LXXX/99; Página: 658; de rubro y texto: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.”

<sup>21</sup> Visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

Presidenta, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>22</sup> y 18, de su Reglamento Interno.<sup>23</sup>

24. Por lo tanto, si en el presente caso la Presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto número 167/2020, dicho organismo autónomo accionante, tiene legitimación para impugnarlo.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

25. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.
26. En el presente caso, el Poder Ejecutivo del Estado en su escrito de informe incluyó un título denominado "Improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad", en el que sostuvo la improcedencia de la acción en lo que se refiere a su representado porque al promulgar el decreto referido, lo único que hizo fue cumplir con la obligación que como Gobernador del Estado le impone la Constitución Política del Estado de Yucatán y el Código de la Administración Pública de Yucatán, ya que dichas modificaciones a la Ley de Salud guardan las formalidades que señalan las normas en la materia.
27. Al respecto, se desestima dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>24</sup>
28. Por lo anterior, se desestima dicha causal de improcedencia. Asimismo, no existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO.

29. **Precisión de la litis:** A la luz de las posiciones de las partes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), estima que la controversia planteada consiste en determinar si la inclusión expresa en la norma impugnada de que la información y orientación educativa sobre la materia que se otorgue a las comunidades indígenas será en español y en lengua maya, resulta en excluir del acceso a dicha información, a otras comunidades indígenas que tienen otra lengua indígena en dicho Estado.
30. En tales términos es que este Pleno centrará el análisis de la presente Acción de Inconstitucionalidad. Por ello, para analizar la constitucionalidad o no de la disposición impugnada, corresponde referirse a los siguientes apartados generales: *a) el acceso a la información en el*

<sup>22</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 vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y"

<sup>23</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

<sup>24</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de 2010, registro: 164865, página: 1419, de rubro y texto siguiente: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.** Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República".

*derecho a la salud y en materia reproductiva; b) la inclusión de las lenguas indígenas, y c) el análisis al caso concreto.*

**A. SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO A LA SALUD Y EN MATERIA REPRODUCTIVA.**

31. A continuación, este Tribunal se referirá a los principales parámetros relacionados con el derecho a la salud y, como parte de éste, al acceso a la información en materia de salud reproductiva, derivados tanto en el ámbito constitucional como convencional, a fin de determinar los estándares aplicables al presente caso.

**A.1 Parámetro Constitucional.**

32. El artículo 4º de la Constitución General, establece en lo pertinente que:

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

33. En interpretación del **derecho a la salud**, el Pleno de la SCJN ha establecido las tesis de rubro: DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.<sup>25</sup> Y "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN".<sup>26</sup>
34. Además, el Pleno de la SCJN ha especificado que la faceta *social o pública* del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud,<sup>27</sup> en la jurisprudencia de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL".
35. Por su parte, la Primera Sala de esta SCJN estableció en la jurisprudencia: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL"<sup>28</sup> que:

La protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto

<sup>25</sup> El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

Tesis: P. LXVIII/2009; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época 165826; 3 de 20. Pleno Tomo XXX, Diciembre de 2009 Pág. 6 Tesis Aislada (Constitucional)

<sup>26</sup> Tesis: P. XVIII/2011, consultable en la página 29, tomo XXXIV, agosto de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual toda persona tiene derecho a la salud, derivan una serie de estándares jurídicos de gran relevancia. El Estado Mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho, y existen documentos que esclarecen su contenido y alcance jurídico mínimo consensuado. Así, la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, dispone que el derecho a la salud garantiza pretensiones en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud y refiere que los poderes públicos tienen obligaciones de respeto, protección y cumplimiento en relación con él. Algunas de estas obligaciones son de cumplimiento inmediato y otras de progresivo, lo cual otorga relevancia normativa a los avances y retrocesos en el nivel de goce del derecho. Como destacan los párrafos 30 y siguientes de la Observación citada, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representa la limitación de los recursos disponibles, también impone a los Estados obligaciones de efecto inmediato, como por ejemplo las de garantizar que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y de adoptar medidas para su plena realización, que deben ser deliberadas y concretas. Como subraya la Observación, la realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, sino que les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización. Al igual que ocurre con los demás derechos enunciados en el Pacto referido, continúa el párrafo 32 de la Observación citada, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud.

<sup>27</sup> P./J. 136/2008, sustentada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 61, de rubro:

<sup>28</sup> Jurisprudencia (Constitucional); Tesis: 1a./J. 8/2019 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Décima Época; 2019358; 10 de 90; Primera Sala; Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I; Pág. 486.

a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras.

36. La Segunda Sala de la SCJN en el *Amparo en Revisión 378/2014* sostuvo en lo pertinente que “el derecho al nivel más alto posible de salud, debe entenderse como: un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.”
37. Al respecto, la Segunda Sala también determinó que el reconocer el *acceso a la información*, así como a *los insumos de salud sexual*, se relaciona con la protección a la salud, integridad personal, e inclusive la vida de los menores de edad y, por ende, respeta el derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental, el cual no podría verse satisfecho si se prescindiera de esos elementos integrales de los servicios de salud, lo cual quedó reflejado en la tesis de rubro: DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 50, FRACCIONES VII Y XI, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL RECONOCER EL DEBER ESTATAL DE GARANTIZAR EL ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS Y PRESTAR ASESORÍA Y ORIENTACIÓN SOBRE SALUD SEXUAL, RESPETA EL DERECHO HUMANO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL DE LOS MENORES DE EDAD.<sup>29</sup>
38. Sobre el *acceso a la información*, este Tribunal en Pleno de esta SCJN ha establecido la *jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”*<sup>30</sup>, así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, intitulada “DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA”.<sup>31</sup>
39. Sobre el particular, este Alto Tribunal ha sostenido que<sup>32</sup>, según el texto del artículo 6° constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso

<sup>29</sup> Tesis: 2a. CXXXVIII/2016 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Décima Época; 2013382 1 de 1; Segunda Sala; Libro 38, Enero de 2017, Tomo I; Pág. 790; Tesis Aislada (Constitucional).

<sup>30</sup> El texto de la jurisprudencia dice: “El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743, con número de registro 169574.

<sup>31</sup> El texto de la tesis dice: “El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 838, con número de registro 2012524.

<sup>32</sup> Acción de Inconstitucionalidad 5/2017. Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete. Págs. 15 a 18. Ver Acción de Inconstitucionalidad 16/2019, pág. 25.

a la información (buscar)<sup>33</sup> y, 3) el derecho a ser informado (recibir). Específicamente, sobre **el derecho a ser informado (recibir)**, éste garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas). En el presente caso, se analiza esta tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

40. Finalmente, el artículo 67 de la Ley General de Salud, regula lo que corresponde a los servicios de planificación familiar, el cual será analizado más adelante (*infra* párr. 80).

#### **A.2 Parámetro Convencional.**

41. Sobre el derecho a la salud en el marco internacional, la *Observación General No. 14*, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC),<sup>34</sup> establece que el derecho a la salud, definido en el apartado 1° del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud "*oportuna y apropiada*" sino también los principales factores determinantes de la salud,<sup>35</sup> entre otros, el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.
42. Tomado en cuenta la *Observación General No. 14* del Comité DESC<sup>36</sup>, se han establecido una serie de elementos esenciales e interrelacionados, que deben satisfacerse en materia de salud. A saber: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*<sup>37</sup>. Sobre el elemento de la accesibilidad, se desprenden cuatro dimensiones,<sup>38</sup> dentro de ellas la de *acceso a la información*, la cual establece:

**Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.**

Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

<sup>33</sup> Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

<sup>34</sup> Observación General No. 14, Párr. 11. Asimismo, el Comité DESC se ha pronunciado sobre componentes del derecho a la salud en sucesivas Observaciones Generales Números: 3, 4, 5, 6, 15, 16, 18, 19 y 20.

<sup>35</sup> Tales como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

<sup>36</sup> ONU, Comité DESC, *OG-14, supra*, párr. 12. A este respecto, dicho Comité señaló que [e]l derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalentes en un determinado Estado Parte:

a) Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas [...] [E]sos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado [...]

b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte [...];

c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, [...] y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate;

d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

<sup>37</sup> *Cfr. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, supra*, párr. 152, y *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, supra*, párr. 235; *Pobleto Vilches Vs. Chile*, párr. 120 y 121.

<sup>38</sup> No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

43. Adicionalmente, el Comité DESC ha sostenido que en interpretación del Apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 del PIDESC, el derecho a la salud materna, infantil y reproductiva, se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, así como los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto (11), los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información (12). En tal sentido, para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos. Por tanto, dicho Comité confirma como una obligación prioritaria el "impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades".<sup>39</sup>
44. Las disposiciones contenidas en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW") establecen la obligación de los Estados partes de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.<sup>40</sup> Específicamente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante "Comité CEDAW") ha subrayado el deber de los Estados de asegurar en condiciones de igualdad el acceso a servicios de atención médica, así como la información y la educación, entraña la obligación de respetar y proteger los derechos de las mujeres en materia de atención médica y velar por su ejercicio.<sup>41</sup>
45. Respecto del acceso a información en materia reproductiva de las adolescentes, el Comité sobre los Derechos del Niño ha establecido el deber de los Estados de brindar a las adolescentes el acceso a información sobre el daño que puede causar los embarazos precoces. Igualmente ha establecido que, a las niñas y adolescentes embarazadas, se les deberían proporcionar servicios de salud adecuados a sus derechos y necesidades particulares.<sup>42</sup>
46. Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH),<sup>43</sup> a partir del caso *Poblete Vilches Vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) reconoció la justiciabilidad directa del derecho a la salud como derecho garantizado por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana o CADH),<sup>44</sup> por lo que sostuvo que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente<sup>45</sup>, *entendida la salud*<sup>46</sup>, *no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo*

<sup>39</sup> Comité DESC. Observación General No. 14, párrs. 14, 21 y 44 d).

<sup>40</sup> CEDAW. Artículo 10. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...] h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

<sup>41</sup> ONU, Comité de la CEDAW, Recomendación General 24, la mujer y salud, párr. 13.

<sup>42</sup> ONU, Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General No. 4

<sup>43</sup> En la región americana, el Grupo de Trabajo de la OEA para el análisis de los Informes Anuales sobre Indicadores de Progreso, también se ha referido al análisis del derecho a la salud.

<sup>44</sup> En la sentencia del caso *Lagos del Campo Vs. Perú*, la Corte desarrolló y concretó por primera vez una condena específica en forma autónoma del artículo 26 de la Convención Americana<sup>44</sup>, dispuesto en el Capítulo III, titulado Derechos Económicos, Sociales y Culturales de este tratado. Así, resulta claro interpretar que la Convención Americana incorporó en su catálogo de derechos protegidos los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de las normas de interpretación dispuestas en el propio artículo 29 de la Convención; particularmente, que impide limitar o excluir el goce de los derechos establecidos en la Declaración Americana e inclusive los reconocidos en materia interna. Asimismo, de conformidad con una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva, la Corte ha recurrido al corpus iuris internacional y nacional en la materia para dar contenido específico al alcance de los derechos tutelados por la Convención, a fin de derivar el alcance de las obligaciones específicas de cada derecho. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, párrs. 100 y 103.

<sup>45</sup> Cfr. ONU, Comité DESC, OG-14, *supra*, párr. 1.

<sup>46</sup> Cfr. *inter alia*, Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Off. Rec. Wld Hlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Las reformas adoptadas por la

de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral. El Tribunal ha precisado que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud<sup>47</sup>, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.<sup>48</sup>

47. Asimismo, en dicho caso la Corte IDH determinó que en materia de los derechos sociales (DESCA), del contenido del artículo 26 de la Convención Americana se desprenden dos tipos de obligaciones. Por un lado, la adopción de medidas generales de manera *progresiva* y por otro lado la adopción de medidas de carácter *inmediato*. Respecto de las primeras, la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs; ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las obligaciones de carácter inmediato, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.<sup>49</sup>
48. Frente a dicho parámetro, la Corte IDH reconoció que el *acceso a la información* –contemplado en el artículo 13 de la Convención Americana–, adquiere un carácter instrumental<sup>50</sup> para garantizar y respetar el *derecho a la salud*. Así el derecho al acceso a la información es una garantía para hacer realidad la derivación del derecho contemplado en el artículo 26 de Convención, con la posibilidad de que se acrediten otros derechos relacionados, de acuerdo con las particularidades del caso en concreto.<sup>51</sup>
49. Así, el artículo 13 de la Convención Americana incluye el derecho a *buscar, recibir y difundir* informaciones e ideas de toda índole<sup>52</sup>, lo cual protege el derecho de acceso a la información, incluyendo información relacionada con la salud de las personas<sup>53</sup>. El derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla<sup>54</sup>. La obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la “obligación de transparencia activa”, impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia de atención a la salud, ya que ello contribuye a la accesibilidad a los servicios de salud y a que las personas puedan tomar decisiones libres, bien informadas, de forma plena. Por consiguiente, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental para lograr la satisfacción de otros derechos de la Convención.<sup>55</sup>

26ª, la 29ª, la 39ª y la 51ª Asambleas Mundiales de la Salud (resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente, se han incorporado sucesivamente a su texto.

<sup>47</sup> Cfr. *Mutatis mutandi*, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 128.

<sup>48</sup> Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, Párr. 118.

<sup>49</sup> Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Supra*, párr. 104.

<sup>50</sup> Cfr. *Opinión Consultiva OC-23/17, supra*, párr. 211. [...] En el mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha reconocido el carácter instrumental de ciertos derechos de la Convención Americana, tales como el derecho de acceso a la información, en la medida en que permiten la satisfacción de otros derechos en la Convención, incluidos el derecho a la salud, la vida o la integridad personal [...].

<sup>51</sup> Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, Párr. 160.

<sup>52</sup> Cfr. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64, y *Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam, supra*, párr. 261.

<sup>53</sup> Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77, y *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, supra*, párr. 294. Véase también, ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

<sup>54</sup> Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, supra*, párr. 77.

<sup>55</sup> Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329. Párr. 156.

50. Respeto de la *salud sexual y reproductiva*,<sup>56</sup> la Corte IDH señaló que:<sup>57</sup>

Constituye ciertamente una expresión de la salud que tiene particulares implicancias para las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo y parto. Se relaciona, por una parte, con la autonomía y la libertad reproductiva, en cuanto al derecho a tomar decisiones autónomas sobre su plan de vida, su cuerpo y su salud sexual y reproductiva, libre de toda violencia, coacción y discriminación<sup>58</sup>. Por el otro lado, se refiere al acceso tanto a servicios de salud reproductiva como a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer su derecho a decidir de forma libre y responsable el número de hijos que desean tener y el intervalo de nacimientos<sup>59</sup>. La Corte ha considerado que “la falta de salvaguardas legales para tomar en consideración la salud reproductiva puede resultar en un menoscabo grave [de] la autonomía y la libertad reproductiva”<sup>60</sup>.

[...]

De esta forma, la Corte estima que los Estados deben garantizar el acceso a la información en temas de salud, sobre todo en relación con la salud sexual y reproductiva<sup>61</sup>, cuya denegación muchas veces ha significado una barrera para el ejercicio pleno de este derecho y un impedimento para la toma de decisiones de forma libre y plena. Por lo tanto, la Corte considera que, en materia de salud sexual y reproductiva, la obligación de transparencia activa imputable al Estado apareja el deber del personal de salud de suministrar información que contribuya a que las personas estén en condiciones de tomar decisiones libres y responsables respecto de su propio cuerpo y salud sexual y reproductiva, los cuales se relacionan con aspectos íntimos de su personalidad y de la vida privada y familiar.

51. Por otra parte, en materia de *salud reproductiva*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha sostenido que el derecho de las mujeres de acceso a la información en materia reproductiva hace surgir una obligación proactiva u oficiosa a cargo del Estado, *debido al reconocimiento de las limitaciones que suelen tener las mujeres, particularmente las mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes y quienes habitan en zonas rurales, para acceder a información confiable, completa, oportuna y accesible que les permita ejercer sus derechos o satisfacer sus necesidades*. En estos casos, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental usualmente, aunque no necesariamente, asociado a la satisfacción de otros derechos humanos consagrados en la Convención Americana.<sup>62</sup>

#### **B. SOBRE LA INCLUSIÓN DE LAS LENGUAS INDÍGENAS.**

<sup>56</sup> La Corte ha adoptado el concepto de salud reproductiva formulado por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrado en El Cairo en 1994, como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos”. En consecuencia, “la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos”. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, ONU A/CONF.171/13/Rev.1, 1994, párr. 7.2. *Cfr. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica, supra*, párr. 148. De igual forma, la Corte ha considerado que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la salud sexual y reproductiva implica que “las personas puedan disfrutar de una vida sexual satisfactoria, segura y responsable, así como la capacidad para reproducirse y la libertad de decidir si se reproducen, cuando y con qué frecuencia”. Organización Panamericana de la Salud, *Salud en las Américas 2007*, Volumen I - Regional, Washington D.C., 2007, pág. 151.

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329. párrs. 157 y 158.

<sup>58</sup> *Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 22, El derecho a la salud sexual y reproductiva*, 2 de mayo de 2016, párr. 5.

<sup>59</sup> Artículo 16(e) de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>60</sup> *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica, supra*, párr. 147.

<sup>61</sup> El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hizo un análisis específico en relación con los derechos reproductivos en su informe de 2013 y consideró que “[e]l acceso a la información sobre la salud reproductiva es imprescindible para que una mujer pueda ejercer su autonomía reproductiva, y sus derechos a la salud y a la integridad física”. ONU, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013, párr. 33.

<sup>62</sup> CIDH. Informe sobre ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA REPRODUCTIVA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS. OEA, 22 de noviembre de 2011. OEA/Ser.LV/III. Doc. 61. Párr. 26.

52. A continuación, se expondrá el parámetro constitucional y convencional relacionados con el derecho a la expresión que incluye el uso de las lenguas indígenas como parte de su identidad cultural<sup>63</sup> y el deber en su debida inclusión a fin de recibir información en su idioma.

**B.1 Parámetro Constitucional.**

53. Como fue previamente señalado, el artículo 6º constitucional establece el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Ahora bien, este derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de que es lo que su gobierno hace. En este sentido, toda persona tiene derecho a ser informada por su gobierno y poder actuar en consecuencia de la información que le ha sido entregada, bajo la premisa de que la información debe ser entendible para el solicitante.<sup>64</sup>
54. El artículo 2º de la Constitución General reconoce los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, por lo que establece, en lo pertinente, que:

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

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

[...]

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

[...]

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

**VIII. [...]**

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

[...]

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

[...]

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

[...]

**II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural,** la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y

<sup>63</sup> Dos instrumentos internacionales tienen particular relevancia en el reconocimiento del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas: el Convenio N.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Varios instrumentos internacionales de la UNESCO también desarrollan el contenido del derecho a la cultura y a la identidad cultural.

Asimismo, la Corte IDH ha establecido que, bajo el artículo 1.1 de la Convención, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y, según el artículo 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones.* Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 213.

<sup>64</sup> *Cfr. Acción de Inconstitucionalidad 100/2017*, párrs. 87 a 89.

desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

[...]

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

55. El Pleno de la SCJN, en interpretación de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas, ha dispuesto que<sup>65</sup> el artículo 2º, Apartado A, fracciones IV y VIII, constitucional establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y garantizar ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.
56. En términos de los artículos 2º<sup>66</sup> y 3º<sup>67</sup> de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de las provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación; y forman parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional.
57. El artículo 4º<sup>68</sup> de la misma Ley define que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez. Asimismo, el artículo 5º<sup>69</sup> establece que el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno, –Federación, Entidades Federativas y Municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.
58. Asimismo, de conformidad con el artículo 7º<sup>70</sup> las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública.
59. Por otra parte, el mismo artículo determina que el Estado garantizará el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y para ello, en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas necesarias en todas sus instancias; asimismo, la Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios

<sup>65</sup> Acción de Inconstitucionalidad 100/2017, párrs. 90 a 95.

<sup>66</sup> Artículo 2. Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.

<sup>67</sup> Artículo 3. Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana.

<sup>68</sup> Artículo 4.- Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

<sup>69</sup> Artículo 5. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno, -Federación, Entidades Federativas y municipios-, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

<sup>70</sup> Artículo 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:

a). - En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

b). - En los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

60. Dicha Ley también reconoce en su artículo 9<sup>71</sup> como derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras; y obliga al Estado a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes.<sup>72</sup>
61. Particularmente, en la *Acción de Inconstitucionalidad 100/2017*, el Pleno de esta Corte estableció que:

Hablar un determinado idioma o lengua es una condición básica para recibir y entregar cualquier tipo de información entre seres humanos. Por tanto, se entiende que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, entregar la información que sea solicitada en aquellos idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional.

[...]

Esta Suprema Corte parte del entendido de que no es admisible el establecimiento de directivas del Estado que prefieran el habla de un idioma o lengua sobre otro y que puedan tener como efecto a corto o largo plazo llevar al monolingüismo al favorecer la supresión directa o indirecta de otros idiomas o lenguas vivas.

El derecho de toda persona a hablar en su propio idioma o lengua contiene el derecho a que el Estado no otorgue preferencia en el uso corriente a un idioma o lengua respecto de otro, independientemente de cuál sea este.

En este sentido, no existe una obligación universal a que el Estado responda en el idioma o lengua que cada individuo se lo solicite, puesto que es necesario atender razonablemente a las circunstancias históricas y demográficas específicas que definen los lenguajes que son efectivamente utilizados en un país o territorio, pero sí la obligación a no establecer como medida gubernamental que un idioma o lengua deba ser utilizado de forma preferente sobre otros.

### **B.2 Parámetro Convencional.**

62. En la esfera internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Convenio 169 de la OIT), en su artículo 30 establece que:
1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
  2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.
63. En su artículo 28 de este Convenio se establece, en lo pertinente, que los Estados “deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas”.
64. Por su parte, el artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala que los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando

<sup>71</sup> Artículo 9. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.

<sup>72</sup> Asu vez, el artículo 10 establece que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.

En los términos del artículo 5o., en las entidades federativas y en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran.

sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados. Asimismo, el artículo 16 dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna”.

65. Asimismo, dicha Declaración en su artículo 14 dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje”, así como que “los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma”. En su artículo 16 dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación”.
66. Similares derechos se consagran en los artículos VI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIV de la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.<sup>73</sup>
67. Por su parte, la Corte IDH ha señalado que el artículo 13.1 de la Convención Americana consagra expresamente la libertad de difundir oralmente la información. En este sentido, consideró que uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y que éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento. La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. Los Estados deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos<sup>74</sup>. Así, consideró que la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura.<sup>75</sup>
68. Asimismo, la Comisión Interamericana ha destacado la importancia de que la información que se brinde esté adaptada a *la lengua* de quien la solicite o la requiera. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha sostenido que los grupos étnicos y culturales tienen derecho a que los Estados diseñen políticas destinadas a adaptar el derecho de acceso a sus necesidades culturales, como por ejemplo, a *su lengua*. En consecuencia, para garantizar un acceso efectivo a información en materia sexual y reproductiva, los Estados tienen la obligación de asegurar que las mujeres reciban la información y educación *en sus propias lenguas* y en respeto de sus culturas.<sup>76</sup>
69. En este sentido, el Comité DESC considera que la información sobre los servicios públicos, por ejemplo, debe estar disponible, en la medida de lo posible, en las lenguas minoritarias.<sup>77</sup> Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados deberían asegurar que haya una amplia gama de programas de prevención en que se tengan en cuenta las circunstancias, normas éticas y los valores culturales locales, que incluyan actividades de información, educación y comunicación en *los idiomas que mejor comprendan las comunidades* en las que se respeten sus culturas, con objeto de reducir las conductas de riesgo y promover una conducta sexual responsable<sup>78</sup>.

### C. ANÁLISIS AL CASO CONCRETO.

70. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional, en este apartado, esta SCJN analizará: 1) el contexto probado en el que se inserta la norma en el Estado de Yucatán; 2) la norma impugnada, y 3) los estándares aplicables y la subsunción al caso concreto.

<sup>73</sup> OEA. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, Enlace: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>74</sup> Cfr. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51.

<sup>75</sup> Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrs. 164 y 171.

<sup>76</sup> CIDH. Informe sobre ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA REPRODUCTIVA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS. OEA, 22 de noviembre de 2011. OEA/Ser.LV/III. Doc. 61. Párr. 57 y CIDH, Informe Anual 2008, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>77</sup> ONU, Observación General 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 2 de julio de 2009.

<sup>78</sup> ONU, Resolución del Consejo de Derechos Humanos, Protección de los derechos humanos en el contexto del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), A/HRC/RES/12/27, 22 de octubre de 2009, párr. 6.

### **C.1 Contexto de lenguas indígenas en el Estado de Yucatán.**

71. México cuenta con 69 lenguas nacionales -68 indígenas y el español-. Existen más de 7 millones de hablantes de alguna lengua indígena en el país y más de 25 millones de mexicanos se reconocen como indígenas, la mayoría de los cuales se localiza en el sureste del país, donde se registra la mayor población hablante de estas lenguas.<sup>79</sup> Cerca de 860,000 personas hablan en México la lengua maya, segunda en el país después del náhuatl.<sup>80</sup>
72. Aproximadamente 65.4% de la población existente en Yucatán se auto adscribe como indígena, lo cual la ubica como la segunda entidad federativa del Estado Mexicano con mayor población originaria,<sup>81</sup> lo que representa aproximadamente el 29% de la población yucateca que habla lengua indígena (544,927 personas). Además, un 4.8% habla alguna lengua indígena y no habla español.<sup>82</sup> En el Estado de Yucatán se hablan aproximadamente 39 lenguas indígenas, siendo cinco las principales, las cuales son la *maya (98.7%), chol (0.2%), tzeltal, mixe y zapoteco (0.1%, cada una)*.<sup>83</sup>
73. De acuerdo con el informe de la CIDH, particularmente las mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes de la región americana, quienes habitan en zonas rurales y las migrantes, son quienes enfrentan mayores obstáculos en su acceso a información sobre salud sexual y reproductiva. En algunos casos las barreras son de tal magnitud que pueden constituir violaciones a los derechos de las mujeres a la integridad personal, vida privada y familiar y a vivir libres de violencia y discriminación en contravención con las obligaciones contraídas por los Estados Americanos en materia de derechos humanos.<sup>84</sup>

### **C.2 Norma impugnada.**

74. El texto del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, dispone lo siguiente:

*“Artículo 68.- La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.*

*Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con pleno respeto a su dignidad.*

*Quiénes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran.*

<sup>79</sup> Según cifras del INEGI, en 2015.

<sup>80</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Véase también <https://www.gob.mx/cultura/articulos/lenguas-indigenas?idiom=es>

<sup>81</sup> Encuesta Intercensal del INEGI, 2015, visible en la siguiente liga electrónica:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> Véase INEGI, “Conociendo Yucatán”, visible en

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/YUCATAN.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/YUCATAN.pdf)

La accionante hizo notar que es importante que si bien algunas de las lenguas ya mencionadas pertenecen a la misma familia maya o mayense – un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común <sup>83</sup>– no significa que se trate de la misma lengua, sino que tiene derivaciones o variantes lingüísticas particulares de cada comunidad. INALI, visible en <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>

<sup>84</sup> CIDH. Informe sobre ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA REPRODUCTIVA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS. OEA, 22 de noviembre de 2011. OEA/Ser.LN/III. Doc. 61. Párr. 7. CIDH, Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, 7 de junio de 2010.

**Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.”**

**C.3 Estándares aplicables y subsunción.**

75. En vista del parámetro previamente expuesto, este Pleno de la SCJN estima que el acceso a la información es un componente fundamental del derecho a la salud, el cual adquiere un carácter instrumental que debe ser garantizado por el Estado, de conformidad con los artículos 4º y 6º de la Constitución General y el parámetro convencional aplicable. En particular, el acceso a la información en materia de salud reproductiva constituye en efecto un deber oficioso a cargo del Estado, el cual debe incluir medidas adecuadas de información y educación que habilite a las personas a tomar decisiones libres y conscientes sobre su salud sexual, reproductiva y de planificación familiar, el cual debe ser brindado sin discriminación a los diversos sectores de la población y en general.
76. En este sentido, el establecimiento en la norma impugnada de brindar información sobre el aspecto de los servicios de planificación familiar, en principio es acorde con los estándares antes descritos, por lo que cumple con los deberes del Estado en esa materia de otorgar información relevante sobre derechos de salud sexual y reproductiva a la población.
77. Sin embargo, el Pleno de esta SCJN considera que el ejercicio de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Por lo que el acceso a la información en materias relevantes como lo concerniente al derecho a la salud, constituyen un deber esencial, de conformidad con los artículos 2º, 4º y 6º de la Constitución General, y demás disposiciones convencionales en la materia (*supra párrs. 41 a 69*).
78. Ahora bien, de dicho parámetro de regularidad constitucional, se desprende que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez, por lo que se debe acceder a información pública en dichas lenguas, en la medida de los parámetros razonables. Si bien en México se reconoce la existencia de al menos 68 lenguas indígenas, resulta de vital importancia que los gobiernos garanticen el acceso a la información pública, sobre todo en temas relevantes y/o esenciales, no sólo en las lenguas predominantes, sino también en las lenguas minoritarias, de manera que éstas no sean excluidas del ámbito de su aplicación, así como se garanticen los derechos que le asisten a las personas que las hablan.
79. Por lo que, si bien la norma impugnada pretendió de manera positiva incorporar explícitamente, además del español, la inclusión en el acceso a la información correspondiente de los hablantes de lengua indígena maya en el Estado de Yucatán, que representa casi el 99% de sus integrantes, resulta evidente que la medida no incorporó el restante porcentaje de esa población indígena por pequeño que éste sea, por lo que *de jure* esa minoría queda excluida de recibir información relevante y/o esencial para el ejercicio de su salud sexual y reproductiva, por vías adecuadas y efectivas para su debida comprensión, lo que contraviene el parámetro constitucional.
80. Adicionalmente, esta SCJN advierte que la **Ley General de Salud**,<sup>85</sup> regula lo que corresponde a los servicios de planificación familiar en su artículo 67, el cual establece que:

CAPITULO VI Servicios de Planificación Familiar

**Artículo 67.-** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

<sup>85</sup> Enlace: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_240120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf)

Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

**En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate.** [énfasis añadido]

81. Como se puede apreciar, dicha Ley de carácter General es muy similar al artículo 68 impugnado de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Con la diferencia explícita en la última fracción de ambas normas. Así, en la Ley General se refiere a que las acciones de información se llevarán a cabo **“en español y en lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidades de que se traten”**, mientras que en la norma impugnada se refiere **“proporcionarse en español y en lengua maya”**.
82. Lo anterior, evidencia que la norma impugnada, lejos de maximizar los derechos de la Ley General, ya sea estableciendo de manera genérica las lenguas indígenas, o bien especificando éstas de acuerdo con su uso en la región o comunidades, la norma impugnada lo limitó a las lenguas predominantes en el Estado de Yucatán; en este caso el español y la maya.
83. Es decir, si bien previo a la reforma no se especificaba ninguna lengua indígena, con dicho Decreto, entre otras, se pretendió dar cumplimiento a la Ley General de Salud, pero en lugar de ampliar su ámbito de protección, ésta lo limitó de manera subinclusiva a una sola lengua indígena.
84. Del procedimiento legislativo se desprende que no se tomaron en cuenta diversos elementos que evidenciaban la existencia de otras lenguas minoritarias que coexisten en el Estado de Yucatán y que por ende cuentan con tal derecho al acceso a la información sobre la materia.
85. Si bien en su informe el Poder Legislativo señaló que dicho enunciado impugnado no debía interpretarse de forma limitativa sino enunciativa (*supra* párr. 14), lo cierto es que a la luz de los estándares previamente descritos, de una interpretación sistemática,<sup>86</sup> así como tomado en cuenta la propia literalidad de la Ley General de Salud, la redacción de la norma impugnada es clara en establecer que se refiere al **“español y lengua maya”**, lo que no da cabida para interpretar que la porción normativa se refiere también a otras lenguas indígenas de manera enunciativa.
86. En este sentido, este Pleno de la SCJN encuentra que la falta de inclusión de otras lenguas indígenas en la norma impugnada vulnera los derechos de acceso a la información relevante y/o esencial en materia de salud reproductiva de otras minorías de lengua indígena que no contempla la norma, lo que limita el parámetro de regularidad constitucional, por lo que corresponde **declarar la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán.**

\*\*\*

87. Es preciso mencionar que, en atención a las conclusiones anteriores y las características propias del caso, el Pleno de esta Corte estima que, en la presente acción resulta innecesario realizar un test de igualdad de escrutinio estricto como lo propuso la accionante, siendo que, por un lado, la legislación local examinada resulta limitativa o subinclusiva de lo que establece el parámetro constitucional, según el cual la norma debía contemplar las lenguas de la región, lo que de por sí evidencia su incumplimiento, y por otra parte, se estima que no se trata propiamente de una diferencia de trato que se pueda actualizar entre minorías o grupos en situación de vulnerabilidad a través de un beneficio exclusivo, sino más bien en la omisión de la norma de incluir a otras minorías a fin de que también éstas alcancen el marco de protección constitucional que les corresponde y que es deber estatal proporcionar.<sup>87</sup>

## VII. EFECTOS.

88. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>88</sup>, las sentencias dictadas en acciones de

<sup>86</sup> Se hace notar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán establece que:

Artículo 87.- Son funciones específicas del Estado: XVI.- Establecer en el sistema educativo básico las condiciones y los procedimientos para rescatar, fomentar y preservar la lengua nativa de la entidad.

Otros artículos que hacen referencia a la lengua maya son: Artículo 28, 7 Bis. Inciso II.

<sup>87</sup> Artículo 24 de la CADH. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

<sup>88</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

89. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declaró la invalidez del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto No.167/2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán, lo cual implica por el momento la aplicación directa del artículo 67, párrafo último, de la Ley General de Salud.
90. Finalmente, en vista de los precedentes, mediante los cuales se ha dispuesto al Estado de Yucatán legislar de manera inclusiva respecto de lenguas indígenas en dicho Estado,<sup>89</sup> en lo futuro el Congreso del Estado de Yucatán deberá de tomar en consideración los estándares vertidos en la materia por esta SCJN, en los términos de lo resuelto en el presente Fallo.
91. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### VIII. RESUELVE.

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la Acción de Inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 167/2020, publicado en Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, en atención a lo establecido en el apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y 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 resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán en el sentido de que en el caso no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que sí era necesaria. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 167/2020, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se sumó a las consideraciones con un voto aclaratorio. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

---

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

(...).

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

<sup>89</sup> Cfr. *Acción de Inconstitucionalidad 100/2017*.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán e implique la aplicación directa del artículo 67, párrafo último, de la Ley General de Salud. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de trece de enero de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- 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 la presente copia fotostática constante de veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020.**

En las sesiones del trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que impugnó el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto No.167/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, disposición normativa que reconoce que las acciones de información y orientación sobre planificación familiar que se otorguen a las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y lengua maya.

**Resolución del Tribunal Pleno.** Se determinó por una mayoría de seis votos que en el caso no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Se aprobó por unanimidad de once votos declarar la invalidez del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 167/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de seis votos determinar que la invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán e implique la aplicación directa del artículo 67, párrafo último, de la Ley General de Salud.

Respetuosamente me aparto de las consideraciones del proyecto, porque estimo que era necesario realizar una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas cuyo derecho de acceso a la información y derecho a la salud iban a verse afectados. A continuación, expondré el análisis que me permitió llegar a esta conclusión, en el siguiente orden: (i) el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; (ii) el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y (iii) el análisis del caso concreto.

**A. El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.**

El Tribunal Pleno ha sostenido que, si bien el derecho a la consulta encuentra su origen en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo cierto es que es posible desprenderlo del propio texto del artículo 2 constitucional al interpretar el derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación<sup>1</sup>.

Por otra parte, tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como en la propia interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dado a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se ha sostenido que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales se funda en el respeto a sus derechos a la identidad cultural<sup>2</sup>, teniendo además una doble naturaleza, siendo por una parte una obligación convencional, pero también un principio general del derecho internacional<sup>3</sup>.

El Tribunal Pleno ha generado amplia jurisprudencia en el tema de consulta a grupos y comunidades indígenas, y ha sostenido el criterio reiterado de que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

En la acción de inconstitucionalidad 212/2020 se sostuvo que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

El Convenio No. 169 de la OIT dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas<sup>4</sup>, así como tomar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces, teniendo en cuenta su diversidad lingüística, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena<sup>5</sup>.

De igual manera, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha indicado que la expresión "procedimientos apropiados" debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y, por lo tanto, no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería "tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas"<sup>6</sup>. En tal sentido, dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos<sup>7</sup>.

Por su parte, la Corte IDH ha señalado que, como dispone el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen derecho a ser *consultados* previamente sobre los temas, políticas y leyes que les afecten. Por lo que los Estados tienen la obligación, de forma previa a la adecuación de una normativa, de tomar acciones que permitan la participación de los pueblos indígenas del país en procesos de *consulta* respecto de medidas que afecten sus derechos<sup>8</sup>.

Además, la misma Corte Interamericana ha manifestado que, al garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones. Este

---

<sup>1</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 928/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de enero de 2021.

<sup>2</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159 y 160.

<sup>3</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 222; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 158.

<sup>4</sup> Convenio No. 169 de la OIT, artículo 6. 1.a.

<sup>5</sup> Convenio No. 169 de la OIT, artículo 12. Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 36.2 que los Estados, "en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho".

<sup>6</sup> OIT, Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF), GB.295/17; GB.304/14/7 (2006), párr. 42.

<sup>7</sup> Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB.283/17/1 (2001), párr. 109

<sup>8</sup> Corte IDH, *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de octubre de 2021, párr.199. Al respecto, debemos entender que la expresión "afectación a los pueblos indígenas" no se restringe a un efecto negativo, sino que es todo tema, política o ley que puede impactar o incidir en sus derechos.

deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes<sup>9</sup>.

Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con los pueblos indígenas, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones<sup>10</sup>.

Considero que estos requisitos para la realización de la consulta previa deben respetarse en cualquier consulta que se realice, sin importar el objeto de la misma (proyecto ambiental, ley de salud, ley de educación, etc.). De ahí que el ejercicio de consulta deberá ser previo a que ocurra el acto que afectará derechos de los pueblos indígenas; tendrá que hacerse según sus costumbres y tradiciones; deberá ser de buena fe, y a través de procedimientos culturalmente adecuados, y tendrá que tomar en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones.

En ese sentido, la Corte Interamericana ha determinado que el reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática. Una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio 169 de la OIT<sup>11</sup>.

Está claramente reconocida la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados<sup>12</sup>.

Así, la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH. Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos<sup>13</sup>.

Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas<sup>14</sup>.

Al respecto, la Corte IDH ha indicado que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar derechos

<sup>9</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

<sup>10</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

<sup>11</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159.

<sup>12</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 165.

<sup>13</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 166.

<sup>14</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 166.

esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes<sup>15</sup>.

En esta línea, el Estado debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Por ello, en su caso, corresponde también al Estado llevar a cabo tareas de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes<sup>16</sup>.

Finalmente, la Corte Interamericana ha destacado que es deber del Estado –y no de los pueblos indígenas– demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas<sup>17</sup>.

### **B. El derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.**

El derecho a la autodeterminación o autoidentificación se encuentra plasmado en el artículo 2° de la Constitución el cual establece que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”<sup>18</sup>.

La Suprema Corte de Justicia ha retomado este criterio y reconoce el derecho a la autoconciencia o la autoadscripción de las comunidades originarias. Además, establece las características y afinidades para delimitarla: (i) la continuidad histórica; (ii) la conexión territorial; y, (iii) las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas<sup>19</sup>.

En materia local, en 1998 se publicó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la cual fue referente en materia internacional como un avance en la materia. Dentro de esta se reconoce que:

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a determinar libremente su existencia como tales, y a que en la Ley y en la práctica se reconozca esa forma de identidad social y cultural. Así mismo, tienen derecho social a determinar, conforme a la tradición de cada uno, quiénes integran el pueblo o la comunidad indígena en cuestión, y a ejercer con autonomía todos los derechos que esta Ley reconoce a dichos pueblos y comunidades<sup>20</sup>.

La Corte IDH ha considerado que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio No. 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”<sup>21</sup>.

Bajo el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1.1 de la CADH, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y

<sup>15</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 167.

<sup>16</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 167.

<sup>17</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 179.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, art. 2

<sup>19</sup> Tesis [A]: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Registro digital 2004277.

<sup>20</sup> Artículo 4° de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, publicada el 19 de junio de 1998.

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 217.

garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y, según el artículo 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos<sup>22</sup>.

La Corte IDH también ha sostenido que en lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres<sup>23</sup>.

Por otro lado, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas resulta muy relevante respecto a la disposición libre de sus riquezas y recursos naturales, que es necesaria para no verse privados de sus propios medios de subsistencia. En ese sentido, tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen titularidad de derechos humanos a pueblos indígenas. La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos VI y IX respectivamente, preceptúa el deber estatal de reconocer “el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo”, y “la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración”<sup>24</sup>.

Por último, en el caso específico de las mujeres indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha referido que, debido a la naturaleza multidimensional de su identidad, es necesario entender la intersección de las formas estructurales de discriminación que a lo largo de la historia han afectado y siguen afectando a las mujeres indígenas como consecuencia de la combinación de su etnicidad, raza, género y situación de pobreza. A estos factores más frecuentes de discriminación también se pueden sumar otros, tales como la edad, la discapacidad, el embarazo, tener el estatus de persona desplazada, la privación de libertad, o el hecho de vivir en zonas afectadas por conflictos armados, la orientación sexual o la identidad de género<sup>25</sup>.

La CIDH ha reiterado que en la acción del Estado para proteger los derechos de las mujeres indígenas se deben tener en cuenta sus necesidades como mujeres y como integrantes de pueblos indígenas y la forma en que estas dos partes de su identidad se han combinado a lo largo de la historia, volviéndolas susceptibles específicamente a diversas violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Además, la CIDH considera esencial que los Estados recopilen información estadística para documentar estas necesidades con una perspectiva intercultural y de género<sup>26</sup>.

### C. Análisis del caso concreto.

Al analizar todos los estándares referidos anteriormente, necesariamente se concluye que el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán resulta inconstitucional, al no haberse realizado ninguna consulta previa a los pueblos indígenas que tendría una afectación directa a sus derechos.

Considero pertinente señalar claramente que los siguientes supuestos existieron en el presente caso: (i) el contenido del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán se encuentra dirigido a pueblos y comunidades indígenas de ese Estado; (ii) lo dispuesto en el último párrafo del referido precepto implica una afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Yucatán; (iii) no se realizó una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas que serían afectados con la emisión de la norma mencionada, y (iv) lo contenido en el último párrafo del artículo 68 resultó discriminatorio para determinados pueblos indígenas del Estado de Yucatán que recibieron un trato diferenciado sin que existiera una adecuada justificación para ellos.

Al respecto, destaco que cualquiera que pueda ser la afectación al goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas con la emisión de una ley, debe existir una consulta previa que permita conocer su opinión al respecto. Esta consulta debe revestir una forma culturalmente adecuada, y debe llevarse a cabo con

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 213.

<sup>23</sup> Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 200.

<sup>24</sup> Corte IDH, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 154.

<sup>25</sup> Las Mujeres Indígenas y sus Derechos Humanos en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.LN/II. Doc.44/17, párr. 40.

<sup>26</sup> Las Mujeres Indígenas y sus Derechos Humanos en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.LN/II. Doc.44/17, párr. 41.

independencia de si la respuesta nos parece obvia o no a quienes no formamos parte de los pueblos y comunidades indígenas que serán afectados.

Es claro que la consulta previa hubiera sido la vía para garantizar que el derecho de acceso a la información se otorgara de forma adecuada a los pueblos indígenas, tanto, que el hecho de no haberlos consultado trajo como consecuencia que algunas lenguas no fueran tomadas en cuenta en el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Si bien el proyecto de sentencia retoma que el INEGI ha identificado las diversas lenguas que los pueblos y comunidades indígenas hablan en Yucatán, y que la Ley de Salud estatal no las contempló todas, esto no es suficiente, pues de origen la ausencia de consulta previa generó una vulneración a los derechos humanos de los pueblos indígenas, al no permitirles expresar en qué lengua deseaban recibir la información.

La pregunta que debía formularse es sencilla, pues considero que podría haberse realizado un cuestionamiento como el siguiente: *¿En qué lengua desea que se le brinde información y orientación educativa respecto de planificación familiar?* Como referí anteriormente, el hecho de que la respuesta pueda parecer obvia para algunas personas, o de que la consulta pueda estimarse como meramente instrumental, no son motivos que dejen sin efectos el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. El punto central es si existe una afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y si la respuesta es afirmativa, debe hacerse una consulta previa.

La importancia del derecho a la consulta queda claramente demostrada en este caso, en el que el derecho a la planificación familiar y el derecho a obtener información en su lengua se llevó a cabo de manera deficiente, precisamente por la ausencia de consulta previa. Los miembros de los diversos grupos y comunidades indígenas que habitan en el Estado de Yucatán no pudieron manifestar las lenguas que debían ser contempladas para establecer las acciones de información y orientación educativa en materia de planificación familiar, y como consecuencia de ello, el último párrafo del artículo infundado únicamente menciona que la información se proporcione en español y en lengua maya.

Al respecto, considero que la solución no es únicamente mencionar el último párrafo del artículo 67 de la Ley General de Salud<sup>27</sup>, puesto que este precepto únicamente representa el marco general. Para instrumentalizar este derecho en cada Estado, deberán realizarse consultas con los pueblos y comunidades indígenas afectados, a fin de que sean éstos quienes determinen las lenguas en que debe darse la información y orientación educativa. Para garantizar el efecto útil del artículo 67, es de hecho necesario realizar las consultas pertinentes<sup>28</sup>.

Además, quiero mencionar que el derecho a la información de las comunidades indígenas no se contrapone con el derecho a la consulta, sino que el derecho a la consulta es vía para garantizar el correcto goce y ejercicio de otros derechos sustantivos. En este caso, los pueblos y comunidades indígenas requerían la consulta previa para poder tener acceso a la información relacionada con planificación familiar, con la consulta, los pueblos y comunidades indígenas hubieran podido decidir en qué lenguas debía darse la información.

Finalmente, me parece importante señalar que si bien el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, únicamente contempla las lenguas en que debe darse la información y educación en materia de planeación familiar, y es por tanto únicamente el tema lingüístico el que nos toca analizar, los estándares internacionales del derecho a la consulta previa mandatan que esta se lleve a cabo de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando formas culturalmente adecuada para ellos. Estos estándares deben respetarse siempre que se realicen consultas previas a pueblos y comunidades indígenas.

## CONCLUSIÓN.

<sup>27</sup> "En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate".

<sup>28</sup> Esto se refuerza con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que establece que: La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

Tomando en cuenta la obligación que tiene el Estado Mexicano, derivada conjuntamente de los artículos 1° y 2° de la Constitución Federal y del Convenio 169 de la OIT, de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en relación con todos aquellos aspectos que puedan llegar a afectarles directamente, concluyo que el contenido del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán resulta inconstitucional, pues del procedimiento legislativo no se advierte que haya existido un proceso de consulta previa, que permitiera manifestar por parte de los propios miembros de los grupos y comunidades indígenas, las lenguas que debían ser contempladas para establecer las acciones de información y orientación educativa en materia de planificación familiar.

Siempre que se afecten derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y no se haya cumplido con la obligación de realizar una consulta previa, se debe declarar la invalidez de esa porción normativa, justamente porque se afectan sus derechos, con independencia del sentido de la norma.

#### **Atentamente**

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia de dieciocho de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020.**

En las sesiones celebradas el trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado el nueve de enero de dos mil veinte, mediante Decreto No. 167/2020. La Comisión accionante consideró que el precepto era discriminatorio y vulneraba el derecho de igualdad, salud y acceso a la información de las comunidades indígenas de la entidad, pues la porción señala que las acciones de información y orientación educativa que se otorguen a las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en maya<sup>1</sup>.

Por unanimidad de votos, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa, pero hubo una votación dividida en cuanto a las consideraciones de dicha invalidez. Una mayoría de seis integrantes consideró que la norma era inválida por violaciones al derecho de acceso a la información en materia de derechos sexuales y reproductivos de las personas que no hablan español o maya. Por otra parte, una minoría de cinco integrantes votamos a favor de la invalidez, pero porque el Congreso local no consultó a los pueblos y comunidades indígenas, en el proceso legislativo que dio origen a la norma<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> **Artículo 68.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja. Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con pleno respeto a su dignidad. Quiénes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran. **Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.**

<sup>2</sup> Por la invalidez de la norma por no haber existido consulta previa: las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

No omito precisar que previo a la votación del fondo del asunto, el Pleno se pronunció respecto a la necesidad de la consulta y concluyó por mayoría de seis votos<sup>3</sup>, que no era necesario que el Congreso local realizara la consulta exigida constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, toda vez que la porción normativa impugnada no afectaba a este grupo.

En ese sentido, al formar parte de la minoría, quiero dejar constancia de las razones por las que considero que la norma debió invalidarse por vulnerar el derecho a la consulta previa.

### **Comentarios previos.**

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2º, en relación con el 1º, de la Constitución Política del país<sup>4</sup>, y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup>, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

#### **Artículo 2**

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

#### **Artículo 6**

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

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

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

*\*[énfasis añadido].*

<sup>3</sup> Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Piña Hernández, votaron en el sentido de que no era necesaria la consulta.

<sup>4</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)

#### **Artículo 2º (...)**

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

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutaran 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. (...)

<sup>5</sup> Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012<sup>6</sup>, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos “foros de consulta”, lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime en cuanto a que a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León<sup>7</sup>. En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

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

---

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas. Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, ‘representantes’ del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1° y 2° de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles. Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán. La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros. El Tribunal Pleno sostuvo que “*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*”

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

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta —ni se había hecho valer— porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma<sup>8</sup>.

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo<sup>9</sup>. La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>10</sup>. En estos casos, sopesando lo que es “afectación” y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

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

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en este grupo social, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

### **Voto concurrente.**

El incumplimiento a esa disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *“La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”*.

En la presente acción de inconstitucionalidad, el Pleno se enfrentó, una vez más, a tener que determinar si la porción normativa impugnada —que forma parte de la ley de salud de la entidad— es de “inminente

---

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

afectación” para los pueblos y comunidades indígenas, para poder fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a este grupo.

Una lectura empática del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán sugiere *prima facie* que es positivo para los pueblos y comunidades indígenas. Al invalidarlo, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados? Después de todo, la norma está disponiendo que las acciones de difusión y de orientación en materia de planificación familiar se deben proporcionar en español y en lengua maya.

Sin embargo, ese es un beneficio aparente porque lo cierto es que no basta que la norma local disponga que se deberá informar en lengua maya, sino que establece, precisamente, acciones de información y orientación educativa que podrían requerir ser culturalmente adecuadas para los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, el problema no es sólo que la norma establezca el idioma español y una única lengua (maya) a pesar de que en Yucatán se hablan también otras lenguas. Si el temor es que prevalezca una norma que restrinja la información a la lengua maya en detrimento de otras lenguas, es un temor infundado porque la Ley General de Salud, que es el marco general, establece claramente que la información y orientación debe darse en español y en la *“lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate”*<sup>11</sup>.

En todo caso, el artículo 68 de la ley local está copiando, aunque de manera deficiente, el diverso 67 de la ley general. Esa no es la razón para invalidar el precepto 68 local mencionado, en todo caso es una mala técnica legislativa pero no hay flagrancia constitucional por ese motivo. El verdadero motivo para invalidar esa norma estaba en la falta de consulta previa de cómo querían ser informadas y orientadas en materia de planificación familiar los pueblos y comunidades indígenas de Yucatán, pero esta razón fue desestimada por una mayoría de seis de mis colegas en el Tribunal Pleno.

La mayoría del Pleno decidió que no existía una afectación, pues la norma impugnada se trataba sólo de una instrumentalización del derecho de acceso a la información (y restringirlo a la lengua maya) en materia de derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas, considerando que quienes no hablen español o maya verán vulnerado su derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos o hijas, y a su derecho a la salud sexual y reproductiva, de manera informada. Pero es una percepción falsa porque el artículo 67 de la Ley General de Salud claramente integra a todas las personas indígenas en la información y orientación en materia de planificación familiar ya que dispone que la información y orientación deberán darse, como ya señalé, en la *“lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate”*<sup>12</sup>.

La decisión mayoritaria me parece desafortunada por partida doble. Primero, porque invalida una norma local que no necesariamente es inconstitucional y que no generaba en realidad perjuicio ya que la Ley General de Salud es de observancia nacional y es incluyente respecto a todas las lenguas indígenas; sino que invalida dicha norma local, ordena legislar y NO vincula al Congreso local a llevar a cabo una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas. Ni siquiera porque ya se invalidaba la norma se consideró pertinente ordenar esta consulta, a pesar de que tenía relación directa con las personas indígenas.

---

<sup>11</sup> **Artículo 67.-** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

**En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate.**

<sup>12</sup> **Artículo 67.-** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

**En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate.**

La decisión me parece equivocada y todavía peores sus efectos, pues se invalida la norma, pero no se ordena que se consulte a las personas indígenas antes de legislar para subsanar el vicio de invalidez.

Además, la falta de consulta implicó una afectación a los pueblos y comunidades indígenas respecto a cómo deben ser las acciones de información y orientación educativa que les otorguen. Dichos grupos son los que deben decidir la forma de difusión de la información en materia de derechos sexuales y reproductivos de conformidad con sus usos y costumbres, así como de su cosmovisión. Por ejemplo, a través de las personas que practican la medicina tradicional, parteras, u otra figura propia de su grupo, con la que se genere un espacio de confianza e información, o el tipo de capacidades o capacitaciones que deberían tener los funcionarios para llevar a cabo las actividades de difusión. Es decir, **la pregunta no es si quieren recibir la información, la pregunta es cómo quieren recibirla.**

En razón de lo anterior, considero que la porción normativa impugnada es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, por lo que el Congreso local debió consultarles. No obstante, de la revisión del proceso legislativo, se advierte que el Congreso local no realizó la consulta previa a la que estaba obligado, lo que vulnera el artículo 2° de la Constitución Política del país y el diverso 6° del Convenio 169 de la OIT, por lo que, siguiendo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 212/2020<sup>13</sup>, debía invalidarse el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, por vulnerar el derecho a la consulta.

Ahora bien, quiero dejar constancia de algunas reflexiones en cuanto a la invalidez de las normas por vulnerar el derecho a la consulta previa. Consideraciones que también han motivado el sentido de mi voto.

Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable** para beneficiar a los pueblos y comunidades indígenas, incluso a pesar de que, si se hubiera decretado la invalidez por falta de consulta, se hubiera sujetado al plazo de dieciocho meses (como se hizo en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 212/2020) pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas, al proporcionar información en planificación familiar, sobre el número y esparcimiento de los hijos o hijas, así como para prevenir el embarazo adolescente.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria<sup>14</sup>, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a este grupo que requiere normas específicas que este conoce mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

---

<sup>13</sup> Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la Educación Indígena" y "De la Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

<sup>14</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a las personas indígenas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que se ordena volver a legislar en lo invalidado<sup>15</sup>.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en estos supuestos debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a este grupo en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos son responsables con lo mandatado y solidarios con el grupo en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad es que voté a favor de invalidar la porción normativa impugnada, pero por falta de consulta previa no por vicios propios, aclarando precisamente mis reservas al respecto; votación que, como indiqué anteriormente, fue minoritaria en cuanto a la necesidad de consulta.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de dieciocho de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020.**

1. En sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el medio de regularidad constitucional citado al rubro, por unanimidad de once votos<sup>1</sup>, en el que declaró la invalidez de la norma impugnada.

<sup>15</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

<sup>1</sup> Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y el Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

2. Me pronuncié a favor de invalidar el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán<sup>2</sup> porque considero que la norma discrimina por razones étnicas. Sin embargo, no comparto la metodología y las consideraciones que llevaron a la mayoría a invalidar la norma.
3. En síntesis, considero que la norma introduce una distinción de trato entre las personas que hablan español y/o maya frente a las que no hablan alguna de estas dos lenguas en la entidad. Esa distinción impacta una categoría protegida por el artículo 1° constitucional, por lo que se debió realizar un *test* de igualdad. Por último, la norma no supera el *test* dado que no persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa que justifique la exclusión de las lenguas que efectivamente se hablan en la entidad. Enseguida elaboro sobre estas consideraciones.
4. En el Estado de Yucatán el 65.4% de la población se auto adscribe como indígena, lo cual la ubica como la segunda entidad federativa con mayor población originaria. Además, aproximadamente el 29% de la población yucateca habla una lengua indígena (544,927 personas) y un 4.8% habla alguna lengua indígena y no habla español. En la entidad se hablan aproximadamente 39 lenguas indígenas, siendo la lengua maya con más hablantes (98.7%) y las lenguas chol (0.2%), tzeltal, mixe y zapoteco (0.1%, cada una) siendo las lenguas con menos hablantes (minoritarias)<sup>3</sup>.
5. La disposición analizada en la acción de inconstitucionalidad establece que las acciones de información y orientación sobre salud reproductiva deberán proporcionarse en español y maya. De lo anterior se desprende que la norma excluye de manera tácita a las otras lenguas que se hablan en la región.
6. A diferencia de la conclusión mayoritaria, considero que no estamos ante una omisión de la norma de incluir otras lenguas minoritarias. Tal “omisión” es, en realidad, un acto de exclusión tácito que impacta el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1° constitucional.
7. En la acción de inconstitucionalidad 100/2017<sup>4</sup> este Tribunal Pleno determinó que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, entregar información en los idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional. Por lo tanto, en el Estado de Yucatán la información se debería entregar incluso en las lenguas minoritarias.
8. Así, la obligación del Estado consiste en no usar de manera preferente un idioma o lengua sobre otros. En este caso, el uso preferente de español y maya impacta en el derecho a la igualdad de los hablantes de otras lenguas que no son español y/o maya para recibir información pública en su lengua.
9. Además, considero que la distinción de trato está basada en una categoría prohibida por el artículo 1° constitucional, que consiste en discriminar por razones étnicas, lo cual atenta contra la dignidad de las personas.
10. Etnia y lengua son dos elementos de la identidad de cada persona que tienen una relación necesaria. Las etnias se conceptualizan como aquellas comunidades humanas definidas por afinidades raciales, **lingüísticas** y culturales, entre otras<sup>5</sup>. De la definición de etnias deduzco que cualquier discriminación por razón de lengua, es también una discriminación por razones étnicas. Dado que la disposición discrimina por razones étnicas, este Pleno tuvo que haber considerado que se ubica en el

---

<sup>2</sup> “Artículo 68. [...]”

Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.”

<sup>3</sup> Véase INEGI, “Conociendo Yucatán”, visible en

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/YUCATAN.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/YUCATAN.pdf)

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de once de junio de dos mil diecinueve y aprobado por mayoría de nueve votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno.

<sup>5</sup> De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Ver: <https://dle.rae.es/etnia>.

supuesto de categoría sospechosa<sup>6</sup>. Como tal, la metodología requerida para analizar su regularidad constitucional era un **test de igualdad de escrutinio estricto**<sup>7</sup>.

11. El **test** de igualdad en sentido estricto exige, en primer término, examinar si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa*, desde el punto de vista constitucional.<sup>8</sup> En ese sentido, la finalidad perseguida, al elevarse la intensidad del escrutinio, debe exigirse que tenga un apoyo constitucional, esto es, que persiga un objetivo constitucionalmente importante.
12. Al respecto, la medida normativa supera la **primera grada** del **test** de igualdad en sentido estricto porque tiene por objeto comunicar información relacionada con la salud reproductiva de las personas a la ciudadanía de la entidad federativa, lo cual es un objetivo constitucional de primera importancia.
13. Sin embargo, la norma no supera la **segunda grada** del **test**, que se refiere a la **idoneidad de la medida**, pues el mejor medio para cumplir con la finalidad anteriormente dicha era brindar la información que la ciudadanía necesita en la lengua que de hecho hablan y que, según la información disponible en el expediente, no solamente son el español y maya.
14. Por lo tanto, dado que la norma es sub inclusiva, genera una situación de privilegio para los hablantes de español y/o maya, que verán satisfecho su derecho a recibir información pública en su lengua, mientras que los hablantes de otra lengua no lo harán.
15. Por lo tanto, la norma genera una situación inequitativa, pues deja a ciertos grupos minoritarios sin la posibilidad de acceder a información valiosa para su salud reproductiva, lo que también derrota el propósito de la norma impugnada. Por ello, considero que la norma discrimina por razones étnicas y es inconstitucional.
16. Por último, si bien es cierto que la obligación estatal de ofrecer información a la gente en su lengua está sujeta a condiciones de razonabilidad, es importante hacer notar que el Poder Legislativo de Yucatán no argumentó en el proceso legislativo de la norma, o durante la tramitación de este medio de control, la existencia de algún impedimento de tipo práctico que le impidiera cumplir con la obligación de informar en todas las lenguas que efectivamente se hablan en la entidad.
17. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme de la metodología y las consideraciones aprobadas por el Pleno.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de dieciocho de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

---

<sup>6</sup> "Artículo 1º [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>7</sup> **ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.**

<sup>8</sup> En relación con la primera grada y la explicación de qué es una finalidad imperiosa:

**Acción de inconstitucionalidad 61/2016.** Aprobado por mayoría de nueve votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

**Amparo en revisión 152/2013.** Aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en la sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce.

**Amparo en revisión 988/2004.** Aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros integrantes de la Segunda Sala en la sesión de veintisiete de agosto de dos mil cuatro.

**VOTO CONCURRENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesiones públicas celebradas los días trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual se analizó la validez del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado mediante decreto publicado el nueve de enero de dos mil veinte.

Por razón de método, en primer lugar, se discutió si durante el proceso legislativo se debió haber llevado a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de dicha entidad federativa en relación con la norma impugnada. Al respecto, sólo una minoría de cinco Ministras y Ministros consideramos que sí era necesaria la realización de una consulta.

Posteriormente, se procedió a discutir, conforme a la propuesta presentada por la Ministra ponente, si la norma vulneraba el derecho de acceso a la información en materia de salud reproductiva y los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas. Sin embargo, aunque en la votación respectiva se alcanzó unanimidad por su invalidez, una mayoría de seis Ministras y Ministros se pronunciaron en contra de las consideraciones del proyecto de resolución. A fin de facilitar la elaboración de la sentencia, decidí sumarme a las consideraciones.

En este sentido, formulo el presente voto concurrente y aclaratorio, para desarrollar las razones por las cuales en las sesiones de que he dado noticia estuve en favor de la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, pero por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, para exponer los motivos que me llevaron a sumarme a las consideraciones del proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno para efectos de la votación.

Por principio de cuentas, es importante precisar que, en su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán es inconstitucional, porque establece que la información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas en materia de salud reproductiva y planificación familiar será proporcionada en español y en lengua maya, lo cual resulta discriminatorio porque excluye a personas que hablan otras lenguas indígenas. Además, adujo que ello obstaculizaba el acceso a la información relacionada con su ejercicio al derecho a la salud.

El artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán disponía lo siguiente:

***Artículo 68.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.*

[..]

**Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.**

Precisado lo anterior, procedo a desarrollar las consideraciones de la sentencia; las razones de mi disenso y aquellas que me llevaron a sumarme a la propuesta sometida a consideración del Tribunal Pleno para efectos de la votación.

## I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.

En primer lugar, la sentencia desarrolla el parámetro constitucional y convencional en la materia. Al respecto, concluye que *i)* es un deber oficioso a cargo del Estado brindar acceso a la información en materia de salud reproductiva, en general y sin discriminación a los diversos sectores de la sociedad. Asimismo, que *ii)* el ejercicio de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas es un derecho fundamental, por lo que el Estado está obligado a garantizar este acceso a la información pública, sobre todo en temas relevantes y/o esenciales, no sólo en las lenguas predominantes, sino también en las minoritarias.

Posteriormente, la sentencia analiza el párrafo impugnado y considera que cumple con el deber oficioso del Estado de brindar información relevante sobre los derechos de salud sexual y reproductiva a la población. Sin embargo, sostiene que, al contemplar únicamente el español y la lengua maya, excluye *de jure* a las personas del Estado que hablan otras lenguas indígenas minoritarias de recibir información relevante y/o esencial para el ejercicio de su salud sexual y reproductiva, por vías adecuadas y efectivas para su debida comprensión, lo que contraviene el parámetro constitucional.

Adicionalmente, la sentencia advierte que el artículo 61 de la Ley General de Salud dispone que, en materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo *en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate*. En este sentido, la norma limita los derechos reconocidos en esta ley general.

Así, se declara la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley General de Salud del Estado de Yucatán, por vulnerar los derechos de acceso a la información relevante y/o esencial en materia de salud reproductiva de otras minorías de lengua indígena que no contempla la norma.

## II. Razones del disenso.

Como sostuve en las sesiones en que se discutió el presente asunto y como he votado reiteradamente sin excepción alguna, considero que se actualiza la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de normas que les afectan directamente. En el caso, sostengo que era necesario consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Yucatán, la forma en que la información en materia de planificación familiar debía ser presentada y distribuida, a fin de ser *culturalmente adecuada*. Me explico.

### a. Obligación de consultar.

La obligación de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente se desprende de los artículos 2° de la Constitución General<sup>1</sup> y 6 del Convenio 169 de la OIT<sup>2</sup>, en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> **Constitución general**

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

<sup>2</sup> **Convenio 169 de la OIT**

**Artículo 6**

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

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

<sup>3</sup> **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

En el caso, el párrafo impugnado establece los idiomas en que se deberá proporcionar la información y orientación educativa en materia de planificación familiar<sup>4</sup>. En este sentido, incide de manera directa en el acceso a la información sobre derechos sexuales y reproductivos en lengua propia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En efecto, los Estados están obligados a garantizar el acceso a la información en temas de salud y, específicamente, tratándose de derechos sexuales y reproductivos<sup>5</sup>. Así lo dispone la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en esos términos se han pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

Además, tratándose de comunidades indígenas esta información debe estar disponible en sus lenguas y en respeto de sus culturas<sup>6</sup>. Así lo reconoce la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los

---

**Artículo 18.** Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

**Artículo 19.** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

<sup>4</sup> **Ley de Salud del Estado de Yucatán**

Artículo 68. [...]

Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.

<sup>5</sup> **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**

**Artículo 10.** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...]

h) **Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.**

**Artículo 16.**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...]

e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener **acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;**

**Al respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado lo siguiente:**

*"El Comité interpreta el derecho a la salud en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud como [...] el acceso a la información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva [...] El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva."*

(Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>)

**Por su parte, el Comité CEDAW ha destacado lo siguiente:**

*"Los Estados Partes también deberían, en particular: [...]"*

b) **Garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica y, en particular, asignar recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA);"**

(Recomendación General número 24 del Comité CEDAW, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf>)

**Finalmente, el Comité de los Derechos del Niño ha sostenido que:**

*"A la luz de los artículos 3, 17 y 24 de la Convención, los Estados Partes deberían facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS). Además, los Estados Partes deberían garantizar el acceso a información adecuada, independientemente de su estado civil y de que tengan o no el consentimiento de sus padres o tutores. Es fundamental encontrar los medios y métodos adecuados de facilitar información apropiada que tenga en cuenta las particularidades y los derechos específicos de las chicas y chicos adolescentes"*.

(Observación general número 4 del Comité de los Derechos del Niño, disponible en

<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommes.pdf>).

<sup>6</sup> **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

**Artículo 14.** [...]

3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, **conjuntamente con los pueblos indígenas**, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la **educación en su propia cultura y en su propio idioma.**

**Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo:**

**Artículo 30.** 1. Los gobiernos deberán adoptar **medidas acordes a las tradiciones y culturas** de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe el trabajo, a las posibilidades económicas, a las **cuestiones de educación y salud**, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas **en las lenguas de dichos pueblos.**

**El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a México lo siguiente:**

*"garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas y afromexicanas con pertinencia cultural, así como combatir las formas múltiples de discriminación que enfrentan, **tomando en cuenta sus diferencias culturales y lingüísticas.**"*

(UN Doc. CERD/C/MEX/CO/18-21, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México, diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, párr. 25 a) y b), disponible en:

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/InformesPeri%C3%B3dicosMexico52.pdf>)

Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Mas aún, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado al Estado Mexicano de manera expresa garantizar el acceso a la salud reproductiva de las personas indígenas, *tomando en cuenta sus diferencias culturales y lingüísticas*.

A nivel nacional, la Ley General de Salud dispone en su artículo 67<sup>7</sup> que las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas **deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región de que se trate**.

Por otra parte, el ejercicio de estos derechos tiene un impacto específico en **mujeres indígenas y afrodescendientes**, pues i) como lo ha reconocido la Corte IDH, los derechos sexuales y reproductivos tienen *especial implicancia* para las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo<sup>8</sup>; mientras que ii) la Comisión IDH ha destacado que las mujeres indígenas comúnmente enfrentan limitaciones para acceder a información confiable, completa, oportuna y accesible en la materia que les permita ejercer sus derechos o satisfacer sus necesidades<sup>9</sup>.

Además, la importancia de la lengua en que se imparte la información y su impacto específico en las mujeres se cristaliza en varios datos estadísticos. Así, las encuestas realizadas por el INEGI en los años 2014<sup>10</sup> y 2018<sup>11</sup> revelan brechas en el uso y conocimiento de métodos anticonceptivos entre mujeres hablantes y no hablantes de lenguas indígenas.

- En el año 2014, el 52.6% de las mujeres hablantes de lengua indígena no utilizaron algún método anticonceptivo en su primera relación sexual por desconocimiento de dichos métodos, mientras que entre las mujeres que no hablaban lengua indígena, esta cifra se reducía al 26.3%<sup>12</sup>.
- En el año 2018 la brecha permaneció, con el 45.3% de las mujeres que hablaban lengua indígena reportando desconocimiento, frente al 22.3% de mujeres que no hablaban alguna lengua indígena.
- Adicionalmente, ambas encuestas revelaron brechas en el uso de métodos anticonceptivos entre estos grupos de mujeres, con porcentajes más bajos de uso entre mujeres hablantes de lenguas indígenas<sup>13</sup>.

A la luz de todo lo anterior, me parece innegable que si la norma impugnada dispone las lenguas en que se debe brindar información y orientación educativa, aquella afecta directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Específicamente, su derecho de acceso a la información en materia de derechos sexuales y reproductivos en lengua propia y en respeto a sus culturas. Lo que tiene un impacto específico en mujeres indígenas y afrodescendientes. Por ello, el Estado tenía la obligación de consultarles.

#### <sup>7</sup> Ley General de Salud

**Artículo 67.** [...] En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate.

<sup>8</sup> *“La salud sexual y reproductiva constituye ciertamente una expresión de la salud que tiene particulares implicancias para las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo y parto. Se relaciona, por una parte, con la autonomía y la libertad reproductiva, en cuanto al derecho a tomar decisiones autónomas sobre su plan de vida, su cuerpo y su salud sexual y reproductiva, libre de toda violencia, coacción y discriminación. Por el otro lado, se refiere al acceso tanto a servicios de salud reproductiva como a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer su derecho a decidir de forma libre y responsable el número de hijos que desean tener y el intervalo de nacimientos. La Corte ha considerado que ‘la falta de salvaguardas legales para tomar en consideración la salud reproductiva puede resultar en un menoscabo grave [de] la autonomía y la libertad reproductiva’.* (Caso I.V. vs Bolivia, sentencia de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_329\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf)).

<sup>9</sup> *“En este sentido, el derecho de las mujeres de acceso a la información en materia reproductiva hace surgir una obligación proactiva u oficiosa a cargo del Estado, debido al reconocimiento de las limitaciones que suelen tener las mujeres, particularmente las mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes y quienes habitan en zonas rurales, para acceder a información confiable, completa, oportuna y accesible que les permita ejercer sus derechos o satisfacer sus necesidades. En estos casos, y como se desarrollará más adelante, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental usualmente, aunque no necesariamente, asociado a la satisfacción de otros derechos humanos consagrados en la Convención Americana”.*

(Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, disponible en <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>).

<sup>10</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>

<sup>11</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/#Tabulados>

<sup>12</sup> Informe de la CNDH con motivo de la revisión de los Informes Periódicos 18° a 21° de México ante el Comité Para La Eliminación De La Discriminación Racial de la ONU, citando la ENADID 2014.

<sup>13</sup> En el dos mil catorce, mientras 73 de cada cien mujeres unidas que no hablaban lengua indígena usaban algún método anticonceptivo, 59 mujeres hablantes de lengua indígena emplean alguno. En el año dos mil dieciocho, las cifras casi no variaron (70 y 58 de cada cien, respectivamente).

**b. Materia de la consulta.**

Por otra parte, como he sostenido reiteradamente, “*el derecho a la consulta previa merece una **protección diferenciada** dependiendo de la medida que se pretenda instaurar; esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos, alcance que también se determina **dependiendo de los derechos indígenas** que se pudieran afectar*”<sup>14</sup>.

De esta manera, el objetivo no era consultar de manera genérica la obligación de proporcionar información en materia de planificación familiar en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región de que se trate. Tampoco su derecho a la información o sus derechos sexuales y reproductivos<sup>15</sup>. En cambio, se debió haber consultado de manera específica **a cada pueblo y comunidad la forma en que la información debía ser presentada y distribuida, a fin de ser culturalmente adecuada**<sup>16</sup>, como lo establece el artículo 30 del Convenio 169 de la OIT. Es decir, la materia de la consulta excede por mucho el tema lingüístico.

Reitero, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado al Estado Mexicano asegurar que “*las mujeres indígenas [...] tengan acceso efectivo y adecuado a empleo, **educación y salud**, así como su plena participación en los asuntos públicos, **tomando debidamente en cuenta las diferencias culturales y lingüísticas***”<sup>17</sup>.

En esta línea, en vista que de las constancias del expediente no se advierte que el poder legislativo local hubiera realizado una consulta previa a las comunidades indígenas del Estado, existió una vulneración a dicho derecho de participación.

**c. Aclaración.**

Aunque por las razones anteriormente expresadas considero que la norma es inconstitucional por ausencia de una consulta previa, durante el desarrollo de la sesión –a fin de hacer posible la elaboración de la sentencia– decidí sumarme a las consideraciones, pues de lo contrario dicha construcción hubiera sido particularmente difícil, pues teníamos seis votos que no compartían las consideraciones, aun cuando tampoco eran coincidentes para formar mayoría. De esta manera, fue posible la construcción de la sentencia, sin que ello implique de ninguna manera, la renuncia a mi posición constante de la necesidad de la consulta previa en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y aclaratorio formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de dieciocho de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>14</sup> Voto concurrente en la AI 18/2021, resuelta el doce de agosto de dos mil veintiuno; Voto concurrente en la AI 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, entre muchos otros.

<sup>15</sup> En términos similares me expresé en la sesión pública celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte en la que se resolvió la de la AI 245/2020, en la que manifesté que, si bien el principio constitucional de paridad no debe ser sometido a consulta indígena, pues constituye una obligación constitucional, sí era necesario consultar “*los mecanismos para hacerlo efectivo en la elección de sus representantes ante los ayuntamientos*”.

Versión Taquigráfica de la sesión pública de diez de noviembre de dos mil veinte, página 20.

<sup>16</sup> **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo:**

**Artículo 30. 1.** Los gobiernos deberán adoptar **medidas acordes a las tradiciones y culturas** de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe el trabajo, a las posibilidades económicas, a las **cuestiones de educación y salud**, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

<sup>17</sup> UN Doc. CERD/C/MEX/CO/18-21, diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, párr. 25 a) y b), disponible en <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/InformesPeri%C3%B3dicosMexico52.pdf>.