

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 111/2022 y su acumulada 112/2022, así como el Voto Particular y Aclaratorio de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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
111/2022 Y SU ACUMULADA 112/2022**

**PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO
FEDERAL Y COMISION NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	17-18
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se describe el contenido de los artículos impugnados.	18-19
III.	OPORTUNIDAD.	Los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad son oportunos.	19-20
IV.	LEGITIMACIÓN.	Los escritos iniciales fueron presentados por partes legitimadas para ello.	20-23
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Se desestima el argumento sostenido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.	24-24
VI.	ESTUDIO DE FONDO.	El estudio de fondo se divide en dos subapartados para el análisis de los argumentos hechos valer por los promoventes.	24-49
	VII. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad. b) Caso concreto. 1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad? 2. ¿Se llevo a cabo una consulta a las personas con discapacidad?	24-38

	<p>VI.II. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS.</p>	<p>a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad.</p> <p>b) Caso concreto.</p> <p>1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?</p> <p>2) ¿Se llevo a cabo una consulta a las personas con discapacidad?</p>	38-49
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS. Declaratoria de invalidez.</p>	<p>Los efectos de invalidez se postergan por doce meses.</p> <p>Este Tribunal Pleno vincula al Congreso del Estado de Morelos para que realice las consultas a personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.</p>	49-51
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN.</p>	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 12, en su porción normativa "<i>pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o</i>", y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante Decreto Número Trescientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	51-52

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
111/2022 Y SU ACUMULADA 112/2022****PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO
FEDERAL Y COMISION NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**VISTO BUENO
SRA. MINISTRA**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 111/2022 y su acumulada 112/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de los artículos 12, en la porción normativa: *"pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o"*, y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.**

1. **Presentación.** Mediante escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos *"Tierra y Libertad"*, el seis de julio de dos mil veintidós.
2. Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, ambos del Estado de Morelos.
3. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** El Poder accionante estima violentados los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
4. **Conceptos de invalidez.** El Poder Ejecutivo Federal expuso, esencialmente, los siguientes conceptos de invalidez:
 - El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que los Estados celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad.
 - Derivado de lo anterior, el Estado adquirió el compromiso de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad, reconocidos en la mencionada Convención, como el derecho a la consulta en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten a las personas con discapacidad.
 - En ese sentido, el órgano legislativo debe establecer reglas, plazos y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que los representan, podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo.
 - Por tanto, la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, la cual se actualiza cuando las acciones estatales incidan en los intereses y/o derechos de este grupo.

- En el presente caso, se advierte que en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, no existió consulta previa pública, accesible y adecuada a personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que representan, por lo que el precepto reclamado es contrario al marco constitucional y convencional establecido en materia de personas con discapacidad, pues es una medida que atañe directamente a este sector de la población.
 - El artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, hace referencia a cuando las personas con discapacidad soliciten la declaración especial de ausencia, por lo que es claro que tiene incidencia de forma directa en los intereses y derechos de dicho grupo vulnerable.
 - Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención mencionada, es decir, que la participación de las personas discapacitadas en la consulta, debe ser: I) previa, pública, abierta y regular; II) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; III) accesible; IV) informada; V) significativa; VI) con participación efectiva; y, VII) transparente.
 - Por tanto, la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo y en el presente caso el poder legislativo estatal no cumplió con ella; consecuentemente el proceso legislativo de creación de la norma reclamada se encuentra viciado de origen.
 - Por consiguiente, al no haberse llevado a cabo la consulta exigible en el procedimiento legislativo, se debe declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, por vulnerar el artículo 1o. de la Constitución Federal y el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil veintidós el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **111/2022** y lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.
- Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
6. **Presentación.** Mediante escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12, en su porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", el seis de julio de dos mil veintidós.
7. Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, ambos del Estado de Morelos.
8. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión promovente estima violentados los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y V, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
9. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso, esencialmente, los siguientes conceptos de Invalidez:
- Los artículos 12, en la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicano*"; y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidad indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

- Lo anterior, en virtud que se trata de disposiciones que están dirigidas específicamente a las personas que forman parte de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, así como a quienes viven con alguna discapacidad, pues establecen las medidas y obligaciones que las autoridades deberán observar en los procedimientos de declaración especial de ausencia en los que intervengan personas miembros de esos grupos vulnerables, por lo que es indudable que impactan directamente en sus intereses y en el ejercicio de sus derechos.
- Sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen a las normas en combate se advierte que el Congreso del Estado de Morelos no llevó a cabo el proceso participativo correspondiente, lo que significa que transgredió su derecho a ser consultados en todas las medidas legislativas que incidan directamente en sus derechos.

A. Derecho a la consulta indígena.

I. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Morelos.

- De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población de 3 años y más, hablante de lengua indígena en el Estado de Morelos, es de 37,569, lo que representa 2.0% del total de su población.
- Asimismo, el mencionado Instituto identificó que en el Estado de Morelos se hablan principalmente cuatro lenguas indígenas, las cuales son el náhuatl, mixteco, tlapaneco y zapoteco, asimismo, detectó que el número de personas que hablan alguna lengua indígena se ha incrementado en 10 años.
- Por tanto, es incuestionable que el Estado de Morelos mantiene una riqueza pluricultural evidente que no puede ser desconocida ni minimizada por parte de las autoridades públicas al momento de tomar medidas que les impacten directamente.
- Por otra parte, el Instituto hizo patente que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional. Sin embargo, se ha identificado que el 45.1% de la población que se auto reconoce afromexicana o afrodescendiente se concentra en diversos Estados, entre los cuales se encuentra Morelos, con el 1.9%.
- Con base a los datos expuestos, es inconcuso que existe una importante presencia de población indígena y afromexicana en el Estado de Morelos, lo que significa que el Estado debe garantizar los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente, y tomarlos en cuenta en la adopción de medidas que les interese directamente.
- Por ende, es imperioso hacerles partícipes en la elaboración y creación de medidas que puedan afectarles y así superar las desigualdades sociales en las que se encuentran.

II. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta.

- Las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Constitución Federal y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.
- Se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se encuentran fundamentalmente en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, como lo es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Entre los mencionados derechos que de forma especial y específica se reconocen a favor de este sector de la población, se encuentra el de ser consultado cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.
- Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales, no se encuentra desarrollado en la norma constitucional, en el ámbito internacional si se encuentran dimensiones más protectoras, particularmente, el Convenio 169 de la OIT, consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de estos pueblos y comunidades.

- Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses.
- La consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los Tratados Internacionales les reconocen.
- Se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter, es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación.
- Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.
- En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia del Máximo Tribunal, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, precisando los alcances de la mencionada consulta en materia indígena.
- Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que la consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y debe tener la finalidad de llegar a un acuerdo.
- Finalmente, señala que la acción de inconstitucionalidad 81/2018, el Tribunal Pleno sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, fases preconsultivas, informativas, de deliberación interna, de diálogo y decisión.

III. Inconstitucionalidad del artículo 12 en la porción normativa impugnada.

- La disposición impugnada impacta directamente en la esfera jurídica de las personas que pertenecen a una comunidad afromexicana, indígena u originaria toda vez que con la participación de un traductor o interprete, desde la solicitud hasta la conclusión del procedimiento de declaración, se garantiza la accesibilidad en favor del grupo vulnerable multirreferido.
- En consecuencia, es susceptible de impactar directamente en el ejercicio de sus derechos, en virtud que se relacionan estrechamente con la protección y garantía de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas, en la medida que buscan que conozcan cabalmente toda la información relacionada con la declaración especial de ausencia.
- Máxime si el Estado de Morelos es una entidad federativa que alberga a personas identificadas como pertenecientes a pueblos y comunidades originarias, así como de las principales entidades en contar con la presencia de afromexicanos, por lo que el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger su derecho a la consulta previa.
- En ese orden de ideas era obligación del poder legislativo consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016.
- No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena atendiendo a los estándares nacionales e Internacionales en la materia, por lo tanto, el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho.
- Ahora, si bien la medida que recoge la disposición impugnada pudiera considerarse positiva, pues fomenta la accesibilidad en los procedimientos frente autoridades públicas, lo cierto es que pese a ello no se eximía la obligación del Congreso local de permitir que dicho sector interviniera en el procedimiento de creación normativa, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto histórico, cultural y social específico.

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas.

- En el proceso de creación del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, al tratarse de una disposición dirigida directamente a personas con discapacidad, debió llevarse a cabo un proceso de consulta y, al haberse incumplido con esa obligación, la norma deviene inconstitucional.

I. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad.

- La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.
- Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus derechos.
- En ese sentido, el mencionado artículo 4.3 forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el diverso 133 del mismo ordenamiento.
- El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.
- Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.
- Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, favoreciendo un modelo social, en el cual la causa de discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
- Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención y sus derechos de igualdad y participación.
- En suma, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho garantizando que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

II. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad.

- Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, de ser necesario, intérpretes u otros medios eficaces.
- El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en el que se determinó que el ejercicio consultivo debe contar, por lo menos con las siguientes características:

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

III. Inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.

- Se reconoce la labor de la legislatura local por establecer una disposición cuya finalidad es garantizar la accesibilidad a procesos trascendentales frente a las autoridades públicas, como lo es la declaración de ausencia, observando los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad y que coadyuve a consolidar el sistema jurídico con prerrogativas que atiendan de manera adecuada a ese sector de la población.
 - No obstante, el numeral en combate, por afectar los intereses y derechos de las personas que viven con alguna discapacidad, no es respetuoso del andamiaje constitucional del país en materia de discapacidad.
 - Ahora bien, para que las normas sean válidas no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpla con los requisitos mínimos sustentados por el Tribunal Constitucional.
 - Señala que del análisis del proceso legislativo por el que expidió la Ley en comento y particularmente el artículo impugnado, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que atañe directamente a ese grupo de la población.
 - Así, al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan en los términos desarrollados por el Alto Tribunal, se estima que la disposición debe declararse inválida, debido a que no se cumplió con la obligación convencional de consulta.
10. **Registro del expediente, acumulación y turno del asunto.** Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **112/2022** y, dada la identidad existente respecto del decreto impugnado con el combatido en la acción de inconstitucionalidad 111/2022, ordenó su **acumulación** al citado medio de control constitucional. En ese mismo proveído turnó el expediente a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.
11. **Admisión.** Por acuerdo de diez de agosto de dos mil veintidós, la Ministra Instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
12. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escrito enviado el doce de septiembre de dos mil veintidós a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su calidad de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en representación de éste, compareció a rendir el informe solicitado, en el cual expuso que los actos relativos a la promulgación y publicación del Decreto que se impugna se encuentran apegados al ordenamiento estatal, por lo que en ningún momento incurrió en alguna violación a la Constitución Federal.

13. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio recibido mediante Buzón Judicial y registrado el veinte de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; Francisco Érik Sánchez Zavala, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y en representación de éste, rindió su informe solicitado, manifestando que la expedición de la ley reclamada se efectuó al tenor del mandato establecido por el artículo Transitorio Noveno de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.
14. Agregó que el contenido de los preceptos reclamados se ocupa de promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como promover el respeto de su dignidad inherente para las personas en un estado de vulnerabilidad en la que se encuentran los grupos indígenas y aquellas con alguna discapacidad.
15. Señaló que al tratarse de personas en un estado de vulnerabilidad entre las que se encuentran los grupos indígenas y aquellas con alguna discapacidad, las normas impugnadas buscan proteger sus derechos a la personalidad y capacidad jurídica, autonomía, independencia y libertad para tomar sus propias decisiones. Por tanto, los artículos impugnados no resultan contrarios al marco constitucional ni convencional.
16. **Pedimento del Fiscal General de la República.** El citado funcionario no formuló manifestación alguna.
17. **Alegatos.** Por escritos presentados el nueve y diez de noviembre de dos mil veintidós en el Buzón Judicial y registrados oportunamente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; el Poder Ejecutivo Federal a través de la Consejería Jurídica y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon sus respectivos alegatos.
18. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en las acciones de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

19. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el **Poder Ejecutivo Federal** y la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantearon la posible contradicción entre algunas disposiciones de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos y diversos principios constitucionales y convencionales.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

20. Del examen integral de las demandas de acción de inconstitucionalidad, se advierte, por un lado, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" del **artículo 12** de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; [...]

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

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

³ **Acuerdo General 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 sobrepasar, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

*“Artículo 12. Cuando la persona que solicite la Declaración Especial de Ausencia **pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o** sea extranjera, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de proporcionar, de oficio, una persona intérprete o traductora para todo acto en el que tenga que intervenir.”*

21. Por su parte, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron el **artículo 13** de la citada Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 13. *Si quien solicita la Declaración Especial de Ausencia es una persona con discapacidad, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de garantizar que se apliquen las medidas necesarias y específicas a fin de que ésta sea auxiliada a lo largo de todo el proceso.*

Entre las medidas que deberán garantizarse se encuentran de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes:

I. Asistencia de una persona interprete de lengua de señas mexicana, en caso de que la persona tenga una discapacidad sensorial auditiva;

II. Asistencia de personas psicólogas, educadoras o pedagogas especializadas en atención a personas con discapacidad, en caso de que la persona tenga una discapacidad intelectual o psicosocial; y,

III. Elaboración de documentos que deberá ser clara, precisa y fácil, y en caso de haber necesidad, deberá estar en sistema braille.

La Comisión de Víctimas y las demás autoridades que intervengan en el proceso, tienen la obligación de coadyuvar con el juez competente a fin de facilitar dichas medidas.

III. OPORTUNIDAD.

22. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
23. En el caso, las normas que se impugnan se publicaron en el Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” del Gobierno del Estado de Morelos el miércoles seis de julio de dos mil veintidós; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad, transcurrió del jueves siete de julio al viernes cinco de agosto de dos mil veintidós.
24. Ahora bien, ambas demandas de acción de inconstitucionalidad fueron presentadas el cuatro de agosto de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, dentro de los treinta días que marca la Ley Reglamentaria de la materia; en consecuencia, resultan **oportunas**.

IV. LEGITIMACIÓN.

25. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de los promoventes, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

A. Legitimación del Poder Ejecutivo Federal.

26. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto de la persona titular de la Consejería Jurídica del Gobierno, se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter federal o estatal.
27. La demanda se promueve por el Poder Ejecutivo Federal en contra de un precepto de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

28. **Legitimación en el proceso.** El artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los numerales 1 y 9, fracción XI⁴, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecen, en la parte que interesa, que es a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal a quien corresponde representar al Presidente de la República, cuando así se acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.
29. En ese sentido, obra en autos copia certificada del nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en favor de María Estela Ríos González para ocupar el cargo de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal de fecha de dos de septiembre de dos mil veintiuno.
30. Entonces, ya que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

B. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

31. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
32. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, por lo que, en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones al principio de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.
33. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su Reglamento Interno⁶, otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
34. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.
35. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

⁴ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: [...]

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; [...]

Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 1. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; así como representar a la Federación y al Presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 9. El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: [...]

XI. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

⁵ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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

⁶ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Artículo 18. 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."

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO.

36. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al rendir el informe correspondiente, aunque no lo manifiesta como causal de improcedencia, señala que los únicos actos que le son atribuibles, los cuales consisten en la sanción y promulgación de las normas impugnadas, resultan constitucionales ya que fueron emitidos en apego a las facultades que se establecen en los artículos 47, párrafo primero; 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c); y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; así como los numerales 9, fracción II; 11 y 22, fracciones XXVI y XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la referida entidad.
37. Al respecto, dicho argumento debe **desestimarse**, toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de la jurisprudencia P.J. 38/2010, 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**"⁷.
38. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo

VI. ESTUDIO DE FONDO.

39. Por cuestiones de metodología el estudio de fondo se dividirá en los dos apartados siguientes:

TEMA	ARTÍCULO IMPUGNADO
VI.I. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	Artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.
VI.II. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS.	Artículo 12 en la porción normativa: " <i>pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o</i> " de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.

VI.I. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

40. Como se mencionó en el apartado correspondiente a las normas impugnadas, el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan el artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto trescientos cincuenta y siete publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós; al considerar, esencialmente, que no se respetó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.
41. Lo anterior, ya que la disposición impugnada incide directamente en los derechos de ese sector sin que del proceso legislativo correspondiente se advierta que se les hubiera consultado previamente, conforme a los estándares aceptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
42. Ahora bien, para dar respuesta al concepto de invalidez en mención, es necesario retomar los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad —lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso— y, una vez hecho lo anterior, se debe estudiar si el Decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa y, de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Morelos llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.
- a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad.**
43. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017⁸, así como la diversa 68/2018⁹), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del

⁷ Tesis P./J. 38/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865.

⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veinte de abril de dos mil veinte.

⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 68/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

artículo 4.3 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁰, que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte, celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

44. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que atendiendo al criterio actual de este Pleno¹¹ y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.
45. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
46. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
47. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención -artículo 3, inciso a)-, con su derecho de igualdad ante la ley -artículo 12- y a la participación -artículos 3, inciso c), y 29-.
48. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
49. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**
50. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹², determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.

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

¹¹ Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

¹² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

51. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
52. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**¹³, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
53. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen¹⁴.
54. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:
- ❖ **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
 - ❖ **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
 - ❖ **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.
- Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.
- La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.
- ❖ **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

¹³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

¹⁴ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, veintiuno de abril de dos mil veinte.

- ❖ **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
 - ❖ **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.
 - ❖ **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.
55. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
56. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.
57. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional.** lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
58. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016¹⁶, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, por la falta de consulta a personas con discapacidad.
59. Bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la acción de inconstitucionalidad 176/2020¹⁷, en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.
60. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁸, 18/2021¹⁹, 38/2021²⁰, 43/2021²¹ y 84/2021²²; el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de diversas leyes de los Estados de Tlaxcala, Baja California, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza y Estado de México, respectivamente.

¹⁶ Fallada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, uno de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 18/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, doce de agosto de dos mil veintiuno.

²⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 38/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, siete de junio de dos mil veintidós.

²¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 43/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, seis de junio de dos mil veintidós.

²² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 84/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, siete de junio de dos mil veintidós.

61. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.
62. Es importante señalar que este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, **cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.**
- b) Caso concreto.**
63. Preciado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Número trescientos cincuenta y siete mediante el cual tuvo origen el **artículo 13** de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y, 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.
- 1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?**
64. Para dar respuesta a este planteamiento se debe retomar el contenido del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos impugnado:
- Artículo 13.** *Si quien solicita la Declaración Especial de Ausencia es una persona con discapacidad, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de garantizar que se apliquen las medidas necesarias y específicas a fin de que ésta sea auxiliada a lo largo de todo el proceso.*
- Entre las medidas que deberán garantizarse se encuentran de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes:*
- I. Asistencia de una persona interprete de lengua de señas mexicana, en caso de que la persona tenga una discapacidad sensorial auditiva;*
- II. Asistencia de personas psicólogas, educadoras o pedagogas especializadas en atención a personas con discapacidad, en caso de que la persona tenga una discapacidad intelectual o psicosocial; y,*
- III. Elaboración de documentos que deberá ser clara, precisa y fácil, y en caso de haber necesidad, deberá estar en sistema braille.*
- La Comisión de Víctimas y las demás autoridades que intervengan en el proceso, tienen la obligación de coadyuvar con el juez competente a fin de facilitar dichas medidas.*
65. Acorde a lo anterior, esta Suprema Corte considera que el precepto transcrito incide directamente a los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Morelos, por lo que **el Poder Legislativo estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.**
66. Esto es así toda vez que el artículo impugnado dispone puntualmente que si una persona con discapacidad es la que solicita la Declaración Especial de Ausencia, todas las autoridades que participen en dicho procedimiento tendrán la obligación de garantizar que se apliquen las medidas necesarias y específicas a fin de que ésta sea auxiliada a lo largo de todo el proceso.
67. Entre esas medidas, dispone las siguientes:
- Asistencia de una persona interprete de lengua de señas mexicana, en caso de que la persona tenga una discapacidad sensorial auditiva;
 - Asistencia de personas psicólogas, educadoras o pedagogas especializadas en atención a personas con discapacidad, en caso de que la persona tenga una discapacidad intelectual o psicosocial; y,
 - Elaboración de documentos que deberá ser clara, precisa y fácil, y en caso de haber necesidad, deberá estar en sistema braille.
 - Vincula a la comisión de víctimas a coadyuvar con el juez competente para facilitar dichas medidas.

68. Como se advierte, queda claro que el artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, publicado mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado el seis de julio de dos mil veintidós, **incide directamente en las personas con discapacidad**, de manera que era obligatorio consultarles para poder tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre la inclusión de este sector, sin tomarlos en cuenta.

2) ¿Se llevo a cabo una consulta a las personas con discapacidad?

69. Una vez que se precisó que la norma impugnada sí es susceptible de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión del precepto reclamado, de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes.

70. El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señalan que, del estudio del procedimiento legislativo que concluyó en la expedición del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, se advierte que no se llevó a cabo la consulta y en colaboración de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, por lo que debe declararse la invalidez del numeral en mención.

71. Al respecto, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por los accionantes, en virtud que el Congreso del Estado de Morelos omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, por las consideraciones que enseguida se exponen.

72. De acuerdo con las constancias que integran el expediente, se observa que el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, tuvieron lugar los siguientes hechos:

- El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno se presentó por parte de la Diputada María Paola Cruz Torres, Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA, la "iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Declaración de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos; de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos".
- El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, dicha iniciativa fue remitida a las Comisiones de Justicia, Derechos Humanos y Atención a Víctimas, y de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, para su análisis y dictamen correspondiente.
- En sesión de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, las y los diputados integrantes de las mencionadas Comisiones consideraron pertinente realizar algunas modificaciones y concluyeron que era de aprobarse la iniciativa de mérito.
- En sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente al seis de junio de dos mil veintidós fue sometido a deliberación el dictamen mencionado, concluyendo con su aprobación por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones en lo general y en lo particular, por lo que se instruyó la expedición del decreto correspondiente y se ordenó su remisión al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos para su publicación²³.

73. De lo anteriormente relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que dio origen al artículo reclamado, **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad de manera previa**.

74. Por tales hechos, este Tribunal Pleno estima que la emisión del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós, vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

75. En consecuencia, **debe declararse la invalidez del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos**, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

²³ Visible en las fojas 350 y 351 del expediente.

VI.II. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS.

76. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 12 en su porción normativa: *“pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o”*; de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, consagrado en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
77. Para dar contestación al anterior argumento hecho valer por la promovente, es menester establecer la doctrina que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas —lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso—, y una vez hecho lo anterior, se debe estudiar si el Decreto combatido es susceptible de incidir en los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas que habitan en la entidad, lo que haría indispensable la consulta previa, y de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Morelos llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.
- a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**
78. Es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el artículo 2o. de la Constitución Federal y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, prevén la obligación de las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, previo a adoptar acciones o medidas que sean susceptibles de afectar sus derechos.
79. Uno de los asuntos donde este Tribunal Pleno analizó cuestiones relativas al derecho a la consulta fue la **controversia constitucional 32/2012²⁴**, en el que el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución de Michoacán llevada a cabo el dieciséis de marzo de dos mil doce, concluyendo que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del poder legislativo local.
80. En el mencionado medio de control constitucional se sostuvo que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y no discriminación, por lo que, aunque a nivel constitucional no se contempla expresamente la consulta indígena como parte del proceso legislativo, sí forma parte del parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, imponiendo una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de prever medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los grupos protegidos.
81. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015²⁵**, se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se tratan de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.
82. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014²⁶**, en la que se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, por violación al derecho de consulta previa. El Tribunal Pleno consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

²⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, veintinueve de mayo de dos mil catorce.

²⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, diecinueve de octubre de dos mil quince.

²⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, ocho de marzo de dos mil dieciséis.

83. De lo anterior, se advierte que este Alto Tribunal ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.
84. De manera similar, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²⁷, se declaró la invalidez total del Decreto 534/2017, que contenía reformas a diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en la entidad federativa.
85. Por otro lado, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**²⁸ se declaró la invalidez de disposiciones normativas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al no cumplirse con la consulta previa, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.
86. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución Política del país, a efecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social²⁹.
87. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**³⁰, este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.
88. En adición a esto, la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**³¹ este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:
- **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
 - **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
 - **Fase de deliberación interna**. En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
 - **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
 - **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

²⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 151/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

²⁸ Sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

²⁹ Artículo 2o. *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

(...)

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.

³⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte.

³¹ Sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinte de abril de dos mil veinte.

89. El criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en señalar que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador³², ya que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.
90. Entonces, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente³³.
91. Así, la consulta es necesaria cuando existen cambios en las medidas legislativas que, de manera directa afecten a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar cuales son los aspectos que mayores beneficios les otorguen. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:
- **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso³⁴. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad³⁵.
 - **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.
 - **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
 - **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
 - **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
92. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

³² Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017; 116/2019 y su acumulada 117/2019; 81/2018 y 210/2020.

³³ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración. Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone, en su artículo XXIII, punto 2, que 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."

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince.

93. Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**³⁶, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado “De la educación indígena”, que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.
94. Como se mencionó en el apartado relativo a la falta de consulta sobre personas con discapacidad, este precedente generó una evolución del criterio, en el sentido que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto.

b) Caso concreto.

95. Precisado lo anterior, conviene recordar el contenido del artículo 12 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos:

Artículo 12. *Cuando la persona que solicite la Declaración Especial de Ausencia pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o sea extranjera, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de proporcionar, de oficio, una persona intérprete o traductora para todo acto en el que tenga que intervenir.*

96. Ahora bien, procede analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al artículo 12 en su porción normativa: “*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*”, se respetó el derecho a la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para lo cual debe determinarse: 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar a dicho grupo de la población de la entidad federativa; y, 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Morelos?

97. El numeral reclamado señala que si una persona que pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana, es la que solicita la Declaración Especial de Ausencia, todas las autoridades que participen en dicho procedimiento tendrán la obligación de proporcionar, de oficio, una persona intérprete o traductora para todo acto en el que tenga que intervenir.
98. En ese sentido, se advierte que el artículo mencionado prevé una medida especial para el caso que un integrante de los grupos señalados sea quien solicite la Declaración Especial de Ausencia en el Estado de Morelos, pues basta la lectura del precepto para corroborar que las medidas establecidas inciden directamente en el mencionado sector de la población.
99. Por lo anterior, este Alto Tribunal considera que el artículo 12 en su porción normativa: “*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*” impugnado, incide directamente a los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, por lo que el Poder Legislativo estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.

2) ¿Se llevo a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?

100. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que del estudio al procedimiento legislativo mediante el cual se expidió la porción normativa “*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*”; se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa en mención, por lo que debe declararse la invalidez del fragmento reclamado.
101. Al respecto, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la accionante, en virtud que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente. Esto se corrobora, pues tal y como se precisó en el subapartado anterior, de las constancias que integran el expediente se observa que el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, se dio en los siguientes términos:

³⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, uno de marzo de dos mil veintiuno.

- El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno se presentó por parte de la Diputada María Paola Cruz Torres, Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA, la “iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Declaración de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos; de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos”.
 - El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, dicha iniciativa fue remitida a las Comisiones de Justicia, Derechos Humanos y Atención a Víctimas, y de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, para su análisis y dictamen correspondiente.
 - En sesión de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, las y los diputados integrantes de las mencionadas Comisiones consideraron pertinente realizar algunas modificaciones y concluyeron que era de aprobarse la iniciativa de mérito.
 - En sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente al seis de junio de dos mil veintidós fue sometido a deliberación el dictamen mencionado, concluyendo con su aprobación por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones en lo general y en lo particular, por lo que se instruyó la expedición del decreto correspondiente y se ordenó su remisión al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos para su publicación³⁷.
102. En conclusión, de las constancias del expediente y de la documentación aportada por las partes, es posible advertir que no se llevó a cabo la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
103. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el artículo 12, en su porción normativa: “*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afroamericana o*”, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós, vulneró de manera directa el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como el numeral 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
104. En consecuencia, debe **declararse la invalidez de esa porción normativa**.

VII. EFECTOS.

105. Ante la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno fija los efectos de la sentencia.
106. En el presente fallo se ha determinado que los artículos impugnados incumplieron con los parámetros establecidos por este Alto Tribunal con relación a la consulta a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
107. En ese sentido, se **declara la invalidez de los artículos 12**, en su porción normativa: “*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afroamericana o*”; **y 13** de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número trescientos cincuenta y siete publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Gobierno del Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.
108. Asimismo, este Tribunal Pleno determina que **lo procedente es que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses**. Ello, con el objetivo de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el Congreso local cumpla con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta a personas con discapacidad y a los integrantes de pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas.
109. La declaración de invalidez no se limita a la expulsión del orden jurídico de las normas consideradas como inconstitucionales, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso estatal para que, **dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá sus efectos la declaración de invalidez decretada**, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el apartado VI, las consultas a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

³⁷ Visible en las fojas 350 y 351 del expediente.

110. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas mencionadas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido que las consultas deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos vulnerables involucrados, en relación con cualquier medida susceptible de afectarles.
111. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo permite al Poder Legislativo del Estado de Morelos atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso local pueda legislar, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIII. DECISIÓN.

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 12, en su porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afroamericana o*", y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante Decreto Número Trescientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.I, consistente en declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.II, consistente en declarar la invalidez del artículo 12, en su porción normativa '*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afroamericana o*', de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y por establecer el plazo de ciento ochenta días.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Morelos para que lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas conforme a los parámetros fijados por esta Suprema Corte y emita la legislación correspondiente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 treinta y un fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 111/2022 y su acumulada 112/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2022 Y SU ACUMULADA 112/2022, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.

El Tribunal Pleno resolvió las referidas acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 12, en la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*", y 13 de la Ley para Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, y por el Poder Ejecutivo Federal en contra del artículo 13 de dicha ley, expedidos mediante el decreto número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

En esencia, los promoventes impugnaron las normas porque consideraron que no se respetó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad y de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

Si bien compartí la decisión sobre el estudio de la norma relacionada con la consulta previa a personas con discapacidad, no lo hice sobre la consulta en materia de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, por lo que estimo necesario hacer precisiones sobre aspectos de la sentencia finalmente aprobada.

Razones del voto particular.

En la discusión del asunto voté en contra de la propuesta de invalidez de la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" del artículo 12 de la Ley para Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, dado que, desde mi perspectiva, dicha disposición legal no afectaba directamente los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Lo anterior es así, en virtud de que la norma establecía la asignación de un intérprete con conocimiento de la lengua y cultura de las personas de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que intervinieran en los procesos de declaración de ausencia, por lo que se trataba de una medida instrumental para el ejercicio de un derecho individual -como el acceso a la jurisdicción- reconocido en el artículo 2º constitucional; así, no afectaba bienes o derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas que tuvieran que ver con cuestiones inherentes a su identidad cultural, su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, que sería para lo que, en mi opinión, está pensada la consulta.

En consecuencia, ante la falta de afectación directa de la porción normativa a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, considero que no era exigible la consulta.

Similar criterio expresé en las acciones de inconstitucionalidad 109/2020 y 63/2022, en las que sostuve que era innecesaria la consulta porque se trataba de medidas legislativas enfocadas a garantizar derechos humanos individuales.

Razones del voto aclaratorio.

Al discutir los efectos de la invalidez de las normas impugnadas de la Ley para Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, compartí la decisión de vincular al Congreso local para legislar, previa consulta, y me reservé la posibilidad de formular este voto aclaratorio.

Al respecto, estimo que, en el presente caso, sí hay un deber de legislar a cargo del Congreso local, porque éste debe armonizar la ley local con una Ley General.

El transitorio Noveno¹ del Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, establece el deber de las Entidades Federativas de emitir y, en su caso, armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia que corresponda a su ámbito de competencia.

De esa forma, si las normas impugnadas corresponden a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, es decir, a una ley local que se emitió con el fin de armonizarla con la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; entonces, sí existe un deber del Congreso local de emitir la normativa correspondiente, por lo que es necesario vincular al órgano legislativo en ese sentido.

Similar criterio sostuve en la acción de inconstitucionalidad 109/2021. Asimismo, considero que no es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 166/2022, puesto que, a diferencia de dicho precedente, en el presente asunto sí existe el deber del Congreso de legislar para armonizar la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos con la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y aclaratorio de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 111/2022 y su acumulada 112/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y 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, veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

¹ Noveno. El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.

SALDOS de los fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa como fideicomitente.

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

SALDOS DE LOS FIDEICOMISOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARTICIPA COMO FIDEICOMITENTE

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 primer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se dan a conocer los ingresos, rendimientos, egresos, destino y saldos en moneda nacional de los fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa como fideicomitente.

MOVIMIENTOS DEL 1 DE ENERO AL 31 DE MARZO DE 2024

FIDEICOMISOS	SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023	INGRESOS	EGRESOS	MOVIMIENTOS PATRIMONIALES	SALDOS AL 31 DE MARZO DE 2024
		RENDIMIENTOS			
80691 Pensiones Complementarias para M. S.	880,187,632.65	24,514,249.42	(1) 950,279.30	(7) 74,175.86	903,825,778.63
80690 Pensiones Complementarias para M.M. y P.O.	3,144,452,349.11	87,585,072.51	(2) 1,457,525.84		3,230,579,895.78
80688 Plan de Prestaciones Médicas.	153,229,200.50	4,266,577.74	(3) 243,170.47		157,252,607.77
80689 Manejo del Producto de la Venta de Publicaciones CD'S y Otros Proyectos.	188,582,930.67	4,802,844.31	(4) 119,590.45	(8) 5,854,542.72	199,120,727.25
80687 Remanentes Presupuestales.	1,467,963,623.59	40,891,246.55	(5) 112,050.91		1,508,742,819.23
2125 Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia (FONDO JURICA).	770,001,244.50	22,182,361.68	(6) 244,411.65		791,939,194.53

Los saldos que se presentan corresponden a saldos patrimoniales

- (1) Pago de pensiones mensuales complementarias a las otorgadas por el ISSSTE a los funcionarios que se jubilen o retiren anticipadamente de acuerdo con la ley del ISSSTE, que hayan laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el Acuerdo General de Administración del siete de septiembre de dos mil diecisiete (\$819,298.22), pago de honorarios fiduciarios por administración (\$43,981.08), y servicios profesionales de auditoría (\$87,000.00).
- (2) Pago de pensiones mensuales complementarias a las otorgadas por el ISSSTE a los servidores públicos que se jubilen o retiren anticipadamente de acuerdo con la ley del ISSSTE, que hayan laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el Acuerdo General de Administración VII/2005 (\$1,355,544.76), pago de honorarios fiduciarios por administración (\$43,981.08) y servicios profesionales de auditoría (\$58,000.00).
- (3) Gastos médicos extraordinarios al personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con el Acuerdo General de Administración III/2006 (\$19,407.40), pago de honorarios fiduciarios por administración (\$49,763.07), y servicios profesionales de auditoría (\$174,000.00).
- (4) Pago de comisiones bancarias por administración (\$13,486.17), pago de honorarios fiduciarios por administración (\$48,104.28), y servicios profesionales de auditoría (\$58,000.00).
- (5) Pago de honorarios fiduciarios por administración (\$36,650.91), y servicios profesionales de auditoría (\$75,400.00).
- (6) Pago de honorarios fiduciarios por administración.
- (7) Renta de espacios a máquinas expendedoras.
- (8) Alta de inventario de publicaciones y CD's, ventas, costo de ventas, costo de distribución, costo de donación de publicaciones de conformidad con el Acuerdo General de Administración I/2021, Ingresos y Costos Operativos del Kiosco de Imagen Institucional.

NOTA: El destino de los Fideicomisos corresponde a la denominación de los mismos.

Ciudad de México, a 10 de abril de 2024.- Director General de Presupuesto y Contabilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mtro. **Rodrigo Cervantes Laing**.- Rúbrica.