

**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 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023, así como los Votos Concurrente y Particular de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, y Concurrentes y Aclaratorios de las señoras Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y 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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2023 Y SUS ACUMULADAS 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023**

**PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ**

**Colaboradores: Paola Gutiérrez Balderas y Ricardo Medina Sánchez**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** El veintidós de agosto de dos mil veintitrés, se publicaron varios decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del código electoral del Estado de Hidalgo.

Tanto los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promueven respectivas acciones de inconstitucionalidad y reclaman la invalidez de los Decretos 576 y 578 en lo general, y de diversas disposiciones, en lo particular.

Los accionantes esgrimen argumentos guiados a lograr la invalidez total de los Decretos por violaciones al procedimiento legislativo y por falta de consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanos, así como a personas con discapacidad, en el caso del Decreto 573. Finalmente, también aducen planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de diversas disposiciones en materia de eliminación de consejos municipales del instituto electoral local, violación al principio de paridad de género por la implementación de acciones afirmativas guiadas a proteger a otros grupos vulnerables e históricamente discriminados y, finalmente, sobre los convenios realizados por los partidos políticos para las candidaturas comunes (Decreto 572).

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	28
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS</b>	Se establecen las disposiciones impugnadas por los accionantes.	29
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	Las demandas son <b>oportunas</b>	30
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Quienes presentan las respectivas acciones de inconstitucionalidad <b>tienen legitimación.</b>	31
<b>V.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>		38
	<b>V.1. Los vicios que se aducen no son atribuibles al poder ejecutivo del Estado de Hidalgo</b>	Se desestima	38
	<b>V.2. Ausencia de conceptos de invalidez</b>	Se desestima	39

<b>VI.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		40
	<b>VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo</b>	Se desestimó el planteamiento de invalidez atendiendo al resultado de la votación.	40
	<b>VI.2. Consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas</b>	Se declara la <b>invalidez</b> total del Decreto 576.	41
	<b>VI.3. Consulta a personas con discapacidad</b>	Se declara la <b>invalidez</b> total del Decreto 573.	80
	<b>VI.4. Eliminación de consejos municipales</b>	Se reconoce la <b>validez</b> del sistema normativo reformado mediante Decreto 578, publicado en el periódico oficial del Estado de Hidalgo el 22 de agosto de 2023.	93
	<b>VI.5. Convenios en candidaturas comunes</b>	Se reconoce la <b>validez</b> del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g) y párrafo noveno, del código electoral del Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto 572.	101
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS</b>	<b>Se precisan los efectos de la invalidez propuesta.</b>	117
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> de los DECRETOS NÚMS. 573 y 576, por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> del DECRETO NÚM. 578, en cuanto a la eliminación de los consejos municipales, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado mediante el DECRETO NÚM. 572, publicado en la fecha referida en dicho medio de difusión oficial, por las razones señaladas en el apartado VI de esta ejecutoria.</p> <p><b>CUARTO.</b> La declaratoria de invalidez de los referidos DECRETOS NÚMS. 573 y 576 surtirá sus <b>efectos</b> una vez que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Hidalgo, tal como se precisa en el apartado VII de esta determinación.</p> <p><b>QUINTO.</b> Se <b>vincula</b> al Congreso del referido Estado para que, dentro del plazo referido en el resolutivo anterior y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, desarrolle las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y legisle en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p><b>SEXTO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	120

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2023 Y SUS ACUMULADAS 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023**

**PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ**

**Colaboradores: Paola Gutiérrez Balderas y Ricardo Medina Sánchez**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023**.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS DEMANDAS**

- Presentación de las iniciativas.** Diversos diputados del Congreso del Estado de Hidalgo, durante los años dos mil veintiuno, dos mil veintidós y dos mil veintitrés, presentaron varias iniciativas de reforma en materia electoral y de revocación de mandato.
- En sesión ordinaria de trece de julio de dos mil veintitrés, por instrucciones de la Presidencia de la Directiva del Congreso, fue turnada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, presentada por Julio Ramón Menchaca Salazar, en su carácter de gobernador constitucional del Estado de Hidalgo.
- Las referidas iniciativas fueron dictaminadas en comisiones del poder legislativo local durante el mes de agosto de dos mil veintitrés y en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno del Congreso de Hidalgo aprobó, entre otros, los decretos 572, 573, 574, 576, 577, 578 y 579.
- Publicación de los decretos.** El veintidós de agosto de dos mil veintitrés se publicó en el periódico oficial del Estado de Hidalgo una serie de decretos mediante los que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el Código Electoral del Estado de Hidalgo, la ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo y se emitió la ley de revocación de mandato del Estado de Hidalgo. Las temáticas materia de dichos decretos pueden agruparse como sigue:

	<b>Temática</b>	<b>Cambios normativos</b>	<b>Artículos</b>
1	Modificación para incluir lenguaje de género		Diversos artículos en los decretos.
2	Eliminación de los Consejos Municipales Electorales		Derogación del inciso b) de la fracción II del artículo 50; de los artículos 75, 91, 92 y 93; del párrafo séptimo del artículo 120; de los artículos 201 y 202 y la fracción III del artículo 263. (Decreto 578)

3	Obligación de todas las autoridades y servidores públicos de enfocar las acciones y los actos del gobierno para garantizar el derecho humano a la buena administración pública	<p>Inclusión del derecho a la buena administración pública y sus derechos derivados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibir un trato imparcial, objetivo y justo en el despacho de los asuntos de carácter público.</li> <li>• Principios de eficacia, eficiencia, honestidad, honradez, austeridad, racionalidad, ética, legalidad, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, igualdad y equidad.</li> <li>• Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</li> <li>• Obligación de incorporar mecanismos de gobierno digital.</li> <li>• Obligación de promover y fomentar la inclusión digital de los ciudadanos.</li> </ul>	Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo (Decreto 570).
4	Modificación de reglas para autoridades electorales en materia del convenio de candidatura común	<p>Regulación de la figura de emblema.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emblema común o emblemas individuales.</li> </ul> <p>Forma de distribución de los votos obtenidos por los partidos políticos participantes en la candidatura común.</p> <p>Derogación de la disposición que establecía que los partidos políticos no pueden participar en más de un tercio del total de los municipios o distritos tratándose de la elección de integrantes de ayuntamientos y diputaciones.</p> <p>Término para la resolución de procedencia y publicación del registro de esta clase de convenios.</p> <p>Previsión de que cada partido político debe conservar su monto de financiamiento público y su tiempo de acceso a radio y televisión.</p>	Artículo 38 Bis, fracción II, incisos b), e), f), g), párrafo noveno y párrafo duodécimo (Decreto 572)
5	Obligación de los candidatos y candidatas que se postulan a cualquier cargo de elección popular de presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses	Las declaraciones de los servidores públicos deben ser completas, obligatorias y públicas.	Artículo 10 Bis, fracción IV, del Código Electoral de Hidalgo (Decreto 572)

6	Requisitos para ser titular del órgano interno de control del instituto electoral local. Requisitos para ser enlace, supervisor y asistente electoral.	Adición del requisito de "gozar de buena reputación". Ser mexicano o mexicana en pleno ejercicio de sus derechos y con residencia de al menos los últimos dos años en el Estado de Hidalgo, y gozar de buena reputación. Eliminación del requisito de "no haber sido condenado por delito" en ambos supuestos.	Artículo 72, fracción I Bis. Artículo 74, fracción I, del Código Electoral de Hidalgo (Decreto 572)
7	Formación y capacitación política de personas con discapacidad	Elaboración de materiales didácticos adecuados para ejercer los cargos.	Artículo 25, fracción XVI (Decreto 572)
8	Violencia política en razón de género	Forma de violencia en razón de género en el ámbito político, especialmente durante las precampañas. <ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibición de obstaculizar la precampaña y/o campaña de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad.</li> </ul>	Artículo 3 Ter, fracción VII del Código Electoral del Estado de Hidalgo (Decreto 572)
9	Regulación de la postulación paritaria de candidaturas a la gubernatura	Obligación de los partidos políticos de alternar el género en la candidatura para cada periodo electivo.	Artículo 21, cuarto párrafo. Artículo 66, fracción XX. (Decreto 572)
10	Reducción del monto máximo de multas	Cuando los partidos políticos cometan faltas, se podrá reducir hasta un 25% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda.	Artículo 312, inciso c) (Decreto 572)
11	Nuevo tope máximo de gastos de campaña	El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección para la gubernatura.	Artículo 32, fracción I, del Código Electoral del Estado de Hidalgo (Decreto 572)
12	Aumento del tope máximo de gastos de precampaña	A más tardar el mes de septiembre del año previo al de la elección, el consejo general debe determinar los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para que la que pretenda ser postulado. El tope es equivalente el treinta por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	Artículo 105 del Código Electoral del Estado de Hidalgo (Decreto 572)
13	Aprobación del nombramiento de la Licenciada Diana Jeanethe Rodríguez López como titular de la fiscalía especializada en delitos electorales del Estado de Hidalgo		Artículo único (Decreto 571)

5. **Presentación de los escritos iniciales de demanda.** Inconformes con lo anterior, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y diversas disposiciones del Código Electoral local.
6. **Conceptos de invalidez.** Los accionantes formularon los siguientes planteamientos:
  - a. **Acción de inconstitucionalidad 192/2023 (Partido Acción Nacional)**

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido accionante reclama que se violentó el procedimiento legislativo respecto del decreto número 578 a la luz de dos líneas argumentativas, a saber, (1) la falta de iniciativa para reformar determinados artículos<sup>1</sup>; (2) el dictamen no fue presentado en los términos que la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento exigen; (3) y la indebida motivación para la dispensa de trámites legislativos.

Respecto a la primera línea argumentativa, resalta que la legitimidad de la ley emana del cumplimiento del proceso legislativo. Por tanto, el incumplimiento de las formalidades establecidas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Hidalgo y en su Reglamento, relativas al proceso legislativo, conllevan a la invalidez de la norma emitida, tal como aconteció.

En este sentido, afirma que las reformas contenidas en el decreto impugnado violan el procedimiento legislativo establecido en ley. Transgreden las fases determinadas por la constitución respecto al proceso legislativo, a saber, el derecho de iniciativa que tienen el titular del ejecutivo, los integrantes del poder legislativo y la legislatura de los estados; la discusión; la aprobación y expedición por el órgano legislativo; la promulgación o veto por el ejecutivo; y la publicación por parte del Ejecutivo.

Bajo esta línea conductora, considera que dicha violación del proceso se traduce en la transgresión al principio de deliberación parlamentaria. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local limitó la posibilidad de debate y la exclusión de las minorías del Congreso respecto de los artículos que jamás fueron sometidos a reforma por parte de una iniciativa de ley. Al respecto, se apoya en la tesis de Rubro **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.**

Por lo que respecta a la segunda línea de razonamiento, se duele de que el dictamen únicamente fue presentado a las Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, excluyendo a la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

Derivado del artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, se desprende que el turno de las iniciativas a determinadas comisiones no se trata de un asunto potestativo, sino que la competencia se encuentra directamente vinculada a la denominación de cada una de ellas. Así, cuando se deban analizar iniciativas relacionadas con dos o más comisiones, se debe resolver de forma conjunta por las mismas. A la luz de ello, establece que el artículo 77 de la misma ley refiere que las Comisiones de Legislación, Puntos Constitucionales y para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas se tratan de comisiones permanentes, por lo que estaban en aptitud de conocer de la iniciativa. Sustenta el estudio por la Comisión de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en que la reforma electoral impacta directamente a estos grupos minoritarios. Equipara el paso por dicha Comisión a una suerte de garantía de audiencia, pues considera que es una manera de hacerlos partícipes activos en las propuestas de reforma y no así, limitados a ser escuchados.

Como una tercera línea argumentativa, pero estrechamente relacionada con las anteriores, el partido actor señala que las dispensas de trámite en el procedimiento legislativo se llevaron a cabo sin una debida fundamentación. En su lugar, la omisión de los trámites legislativos se determinó de forma unilateral e infundada, lo que acarrea un efecto invalidante de la norma. Sirviéndose de apoyo de la tesis jurisprudencial de rubro **DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN DE LA APROBADA EN LA SESIÓN QUE ORIGINÓ AL DECRETO NO.169 DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO ESSTATAL A LA VENTA FINAL DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO, PRODUCE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ, AL TRASTOCAR LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.**

---

<sup>1</sup> Por lo que refiere a los artículos 66, fracción XXXI, 67, fracción XIII, 73, 74, 75, 82, fracción I, 114, fracción I y II y 124 pues o bien, no fueron sometidos a iniciativa para ser reformados o bien, la reforma propuesta en la iniciativa fue modificada.

**SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El Partido político actor se duele de la desaparición de los Consejos Municipales Electorales en las elecciones locales de Hidalgo contenida en el Decreto 578. Considera que con ello se vulneran los principios de autonomía, certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad.

La reforma decreta la desaparición de los Consejos Municipales Electorales del Instituto Estatal Electoral, facultando a los Consejos Distritales para que se encarguen del desarrollo de la elección de los Ayuntamientos. A decir del Partido político actor, dicha determinación deja de asegurar la autonomía e independencia del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, ya que afecta su funcionamiento y trastoca los principios fundamentales de la función electoral.

Manifiesta que los Consejos municipales se encontraban encargados de realizar, entre otras funciones, el cómputo de la elección de ediles de un ayuntamiento, la declaración de validez y entrega de constancias de mayoría, por mencionar algunas. Así, el traspaso de dichas facultades al Consejo Distrital hará que éstos se encuentren rebasados formal y materialmente para hacerse de las labores correspondientes. Manifiesta que en Hidalgo existen 18 distritos locales donde se erigirán en el mismo proceso electoral a 18 diputaciones de mayoría relativa, pero también cuenta con 84 municipios donde se elegirán a 84 ayuntamientos. Aunado a ello, toma en cuenta el contexto político de la entidad y la violencia que ha permeado a la entidad para resaltar que, si se concentra la preparación y desarrollo del proceso electoral en una única sede, se pondrían en riesgo los resultados de todo un distrito electoral y los municipios que pertenecen al mismo.

Por otro lado, considera que se violentan los principios de certeza e inmediatez pues no hay seguridad respecto a cuál será la cadena de custodia de la paquetería electoral, cómo se resguardará el material electoral, la fecha cierta en que deben terminar los cómputos municipales y distritales. Con ello se otorga una facultad subjetiva al Consejo General del Instituto Estatal Electoral para que pueda determinar el procedimiento para realizar los cómputos municipales.

Asimismo, manifiesta que también se dificulta el trámite de las impugnaciones previsto en el Código Electoral porque se tiene que trasladar a un consejo donde se centralizan las casillas de más de dos distritos uninominales, causando cuello de botella en el desahogo.

Además, se duelen que las medidas adoptadas restan importancia al municipio libre como base de organización política. Se relega hacia un lugar distante de la cabecera de cada municipio la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral municipal. Ello se traduce en vulnerar el derecho de los ciudadanos para conocer y ser partícipes de las diversas etapas del proceso electoral.

Por último, manifiesta que al suprimirse los consejos municipales, materialmente se le está imponiendo al organizador de las elecciones en el estado la forma en que debe realizar su función, sin dotarlos de las herramientas necesarias para cumplir con dicho fin. Resalta que inclusive, la realización de las elecciones puede resultar más caro por la sobrecarga impuesta a los Consejos Distritales.

Todo ello se hace en contravención a los artículos 14 y 16 constitucional pues no se sustentan detalladamente razones para decretar la desaparición de los consejos municipales electorales. Resalta que ni siquiera hay una opinión técnica jurídica y de impacto económico social del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo. En este sentido, señala que el deber de cumplimiento de dichos principios se fortalece si se toma en consideración que se trata de un acto de molestia.

**TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Solicita la invalidez del decreto número 576, relativo a la reforma indígena al no cumplirse con los estándares fijados constitucional y convencionalmente para llevar a cabo una consulta indígena previa.

La reforma electoral impacta de manera directa a las comunidades indígenas del Estado, afirma. Por tanto, resultaba imperativo que se realizara una consulta indígena con los requisitos previstos constitucionalmente. Sin embargo, expone que la consulta realizada se llevó a cabo de manera deficiente y la califica de una consulta de escritorio.

En primer lugar, expone que la consulta no se llevó a cabo con los sujetos que debieron ser consultados, esto es, con los pueblos y comunidades indígenas asentadas en territorio del Estado en territorio del Estado de Hidalgo a través de sus autoridades y órganos representativos, tales como:

- Autoridades municipales
- Autoridades comunitarias
- Autoridades tradicionales

- Representantes de sociedades de producción: como artesanos, artistas, campesinos, pescadores, productores.
- Representantes de organizaciones sociales: asociaciones y ciudadanos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Tampoco se establecieron mecanismos para la participación e inclusión de minorías y grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión, como población indígena migrante, desplazada o con discapacidad, previo acuerdo con las autoridades representativas de la población consultada. Al respecto, manifiesta que no se integró una comisión representativa de mujeres para que participen en el proceso de consulta, ni se llevaron a cabo acciones para su participación como invitaciones a asociaciones y grupos de mujeres.

Además, se duele de que no se consultaron a las comunidades los temas sujetos a la consulta, por lo que se trató de una consulta de mera simulación. En tercer lugar, señala que la iniciativa que derivó de los resultados de la consulta carece de transparencia pues no hay antecedentes de cómo se publicaron los resultados. Estos debieron constar en el periódico oficial del Estado.

Así, determina que el protocolo de la consulta indígena no fue aprobado por las comunidades que se consultaron y los artículos reformados no fueron sometidos a cada una de las fases de la consulta y mucho menos estas derivaron de propuestas de las comunidades indígenas.

Bajo este tenor, señala que incluso ya existía una determinación previa emitida por esta Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019; y la Acción 116/2019 y su acumulada 117/2019, en la ordenaba a la Legislatura del Estado de Hidalgo a “actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad detectado, observando como mínimo los lineamientos del protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” a la luz de la reforma al código electoral.

**CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido actor solicita la invalidez de la fracción II, incisos b, e, f y g – de esté último, en la porción normativa adicionada- del párrafo quinto y párrafos noveno y duodécimo del artículo 38 Bis, publicado en el Decreto 572.

De la fracción II, reclama que no se establece un límite para las candidaturas comunes de diputados y ayuntamientos lo que genera inequidad en la contienda electoral. Considera que debió establecerse en la misma proporción que la coalición parcial o flexible.

Ahora, por lo que hace a los incisos b y g, basa la invalidez en el hecho de que en un solo recuadro estén todos los partidos coaligados. No permite distinguir cuál es la voluntad del elector y en ese sentido, considera que se transfieren votos a determinado partido político. Ello genera inequidad en la contienda electoral, además de resultar violatorio de los principios del voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Asimismo, considera que se debe declarar la invalidez del párrafo que establece que los votos se computarán a favor del candidato común y que la distribución del porcentaje de votación se hará conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral. Reflexiona que ello resulta contrario al principio de equidad electoral, dado que se trata de transferencia de votos sin que deje clara la intención del elector.

Enfatiza en que la transferencia de votos permite que un partido que no tuvo la suficiente fuerza electoral en las urnas, al asociarse mediante la figura de candidatura común, pueda conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana, lo que vulnera el principio de elecciones auténticas consagrado en el artículo 41 constitucional.

#### **b. Acción de inconstitucionalidad 193/2023 (Movimiento Ciudadano)**

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido político estima que las reformas realizadas al código electoral del Estado de Hidalgo no cumplieron con el procedimiento que ordena la Constitución de Hidalgo, la ley orgánica del poder legislativo y su reglamento respectivo.

Señala que la SCJN ha establecido en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006, 107/2008, 126/2008, 9/2005, 129/2005 y 42/2009 los parámetros mínimos o formalidades esenciales del procedimiento legislativo, que son: a) se debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; b) debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y c) la deliberación parlamentaria y las votaciones deben ser públicas.

Expone que los decretos impugnados son inconstitucionales porque en solo seis días, de la dictaminación a la discusión plenaria, se reformaron aproximadamente 200 artículos del código electoral del Estado de Hidalgo. Por ello, estiman que no existió una deliberación efectiva, además de que hubo también una serie de violaciones sistemáticas a la normativa aplicable.

En primer lugar, destaca que no se emitió convocatoria para la sesión extraordinaria de 18 de agosto del 2023 en la cual se aprobaron los decretos y artículos impugnados, lo que violó el artículo 110 de la ley orgánica del poder legislativo del Estado de Hidalgo<sup>2</sup>.

De igual forma, aduce que los decretos impugnados no se analizaron de forma adecuada y correcta con la sociedad y los diputados de las comisiones, lo que viola el espíritu del artículo 141 de la ley orgánica<sup>3</sup>, que incluso, da un plazo de treinta días hábiles para presentar un dictamen.

Señala que no hubo una discusión plural, ni sustantiva, ni equitativa, pues no se distribuyeron los dictámenes con 24 horas de anticipación a los diputados integrantes de la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales. Derivado del poco tiempo que se tuvo para reformar y adicionar los artículos del código electoral del Estado, no se realizaron de forma adecuada las consultas a las dependencias del gobierno involucradas en las reformas decretadas.

En conclusión, el partido político movimiento ciudadano señala que con la premura de los actos legislativos se vulneraron los derechos de las minorías y no se cumplieron los elementos formales y materiales necesarios para el cumplimiento del debido proceso legislativo y, por lo tanto, los decretos 576 y 578 impugnados son inconstitucionales.

**SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido accionante señala que debe existir una debida fundamentación y motivación en las normas que crea el poder legislativo, consistentes en el respeto a los requerimientos adicionales que hace la ley sobre el procedimiento legislativo, que en el caso implica la consulta a pueblos originarios y a personas con discapacidad.

Lo anterior, ya que considera que los artículos reformados componen un ordenamiento que establece una nueva estructura orgánica administrativa de las representaciones ante los municipios y distritos electorales, por lo que es innegable que se trata de una legislación que les atañe directamente.

Recuerda que el Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural de población indígena: casi 50% de población indígena y 50% población de 3 años y más con autoadscripción indígena. Además, se tienen reconocidas más de mil poblaciones indígenas y con 34 municipios de un gran total de 81, reconocidos como comunidades indígenas.

Toda vez que con las reformas las personas integrantes de las comunidades indígenas tendrán mayor participación en las diferentes etapas del proceso electoral, es necesario llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

Específicamente, el partido considera que se debió de haber consultado sobre la eliminación de los Consejos Municipales, a efecto de que expresaran plenamente si la medida era adecuada para su convivencia.

Ahora, por lo que hace a la consulta a personas con discapacidad, el partido político accionante impugna de manera destacada el artículo 66, fracción XIII, del código electoral por falta de consulta a este grupo. Lo anterior lo fundamenta en los artículos 4, 5, 29, 30 y 33 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Señala que estos procesos de consulta se han realizado durante 2021, 2022 y 2023 por los OPLEs de Jalisco y San Luis Potosí para las acciones afirmativas dirigidas a personas con discapacidad. De igual manera, destaca que en los JDC 92, 102 y 103/2022, la Sala Superior del TEPJF mandató al Congreso de la Unión legislar en materia de inclusión político-electoral para personas con discapacidad durante el proceso electoral.

---

<sup>2</sup> **Artículo 110.** Son Periodos Extraordinarios de Sesiones, los que se celebran fuera de los Periodos Ordinarios indicados en el Artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. En ellos, sólo se ventilarán los asuntos que específicamente hayan motivado la convocatoria respectiva.

<sup>3</sup> **Artículo 141.** Las Comisiones, procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Ley o Decreto, de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y su Reglamento. Presentarán por escrito su Dictamen dentro de los treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibidos los expedientes respectivos, salvo que medie Acuerdo del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso, para modificar este plazo.

Las Comisiones podrán citar a las personas que se presume tengan conocimiento de la iniciativa, a fin de aclarar o ampliar los motivos de la misma.

**TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido accionante impugna de manera destacada la fracción XLV Bis del artículo 66 del código electoral local, adicionado mediante Decreto 576, que establece la obligación del Consejo General de vigilar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de los indígenas y afroamericanos “a petición de parte”.

Estima que limitar esta facultad “a petición de parte” resulta violatorio del artículo 1° constitucional, toda vez que todas las autoridades deben garantizar los derechos humanos, sin que quede explícito que sea de oficio o que medie petición. La forma en que está redactada la norma cierra la posibilidad de que el consejo general actúe de oficio para garantizar derechos políticos.

**CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El accionante señala que uno de los aspectos más importantes de las reformas al código electoral del Estado de Hidalgo fue la desaparición de los 84 Consejos Municipales para centralizar sus funciones en 18 consejos distritales electorales. Además, señala que se designan nuevas figuras representativas y los cómputos y declaraciones de validez de las elecciones de los ayuntamientos que hubieren obtenido el triunfo ahora serán realizados por los Consejos Distritales Electorales.

Considera que esta reforma resulta violatoria de los principios de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, del buen gasto público y del voto activo y pasivo. El partido impugna de manera destacada los siguientes preceptos: artículo 50, inciso b), artículo 200, fracción I, inciso b), fracción II, inciso a), inciso b), fracción III, inciso a), fracción IV, inciso a) y b), artículo 201, artículo 202, artículo 203, 214, 223, fracción III, artículo 244, fracción IV, artículo 249, fracción I, inciso c), fracción II, inciso b), artículo 256, 257, 261, fracción II, artículo 263, fracción II, 296, 320, 384, fracción VI, 392, fracción I, II y III, 421, 423 y 425.

Expone que el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima establece que existe una expectativa de un actuar estable y persistente por parte de la autoridad al acortar de forma dramática las elecciones y afectar la composición de los Consejos Municipales en la reforma constitucional, se hacen cambios dramáticos que la contravienen.

Estima que la violación a este principio se da al reducir el tiempo con el que cuenta el Instituto Estatal Electoral para preparar las elecciones, pues crea una incertidumbre sobre si se podrán llegar a cabo los procesos y afecta la situación jurídica de quienes busquen ser candidatos y además de la de los votantes en el Estado de Hidalgo.

Adicionalmente, observa que los cambios introducidos provocan un cambio intempestivo en el derecho y la práctica electoral: se da una acumulación de atribuciones en los consejos distritales, lo que trae consigo grandes dificultades técnicas y operativas, pues no se garantiza que el mismo número de funcionarios que desarrollan las actividades en un órgano distrital puedan cubrir la de los consejos municipales que se encuentran en la demarcación.

Nota que los consejos distritales realizaban máximo 3 cómputos y los municipales 2, en un promedio de 3 a 5 días en forma ininterrumpida. Bajo este esquema, calcula de que los consejos distritales realizarán en promedio 11 cómputos. También señala que existe un aumento significativo del volumen de trabajo en la jornada electoral y en la sesión de cómputos.

El partido político también aduce una violación a los derechos de votar y ser votado. Señala que es probable que los actos de violencia que ocurren en los comités municipales se trasladen a las sedes distritales. Expone que anteriormente fueron al menos seis las elecciones afectadas y que ese número podría elevarse al centralizarse en los consejos distritales.

Asimismo, señala que existe un peligro de fraude, pues las cadenas de custodia se ponen en riesgo, pues ahora se generarían mecanismos de recolección y trabajos de traslado forzados, en horarios y condiciones adversas y los mecanismos que prevén las reformas, como lo son las bolsas a prueba de ruptura resultan insuficientes.

Señala que, al mediar una mayor distancia entre los consejos distritales y casillas, se disminuye la capacidad de respuesta para solucionar problemas que surjan durante la jornada, así como la revisión de las medidas de seguridad en la boleta y documentación electorales. Asimismo, los riesgos que se corren con el traslado elevan las potenciales nulidades en casilla.

Por otro lado, considera que se violenta el derecho a ser votado porque se dificulta que los candidatos puedan dar seguimiento a la votación de las casillas, pues ahora se tendría que vigilar el traslado de miles de paquetes electorales, lo que solo puede hacerse de forma efectiva por los partidos políticos con mayor presupuesto.

Finalmente, también aduce una violación al principio del buen gasto público, establecido en el artículo 134 de la CPEUM. Señala que la supresión de la figura de los consejos municipales busca un aparente ahorro económico, pues el iniciador (el gobernador) pronostica un ahorro de más de 40 millones de pesos que presuntamente se dedicarían a programas sociales. Sin embargo, nota que el trabajo de esos consejos no se suprime con ellos, sino que se traslada a los consejos distritales, quienes para poder realizarlos deberán incrementar significativamente sus gastos de personal y operativo.

Así, concluye que la reforma impugnada no es eficaz, toda vez que el cambio realizado obstruye las metas propias de la función electoral; que tampoco es eficiente, pues el cambio que realiza no resulta en un ahorro, ni es económica, pues el ahorro realizado para programas sociales resulta en un menoscabo de derechos políticos.

En virtud de los argumentos expuestos, el accionante pide que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos que impugna.

**c. Acción de inconstitucionalidad 194/2023 (Partido Revolucionario Institucional)**

El poder actor se duele de la inconstitucionalidad del decreto número 578 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del código electoral del Estado de Hidalgo a partir de las siguientes líneas argumentativas, planteadas en sus conceptos de invalidez.

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido se duele de la falta de que se llevara a cabo una consulta indígena para llevar a cabo la reforma electoral que elimina los Consejos municipales. Establece que dicha reforma afecta de manera directa la organización y los derechos políticos de los pueblos originarios pues algunos de los municipios en los que desaparecerán los Consejos Municipales son compuestos por población originaria casi en su totalidad.

Al respecto, manifiesta que los Consejos Municipales Electorales son órganos desconcentrados del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo que tienen entre sus funciones intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los municipios. A la luz de ello, presenta datos duros que dan cuenta de esta conformación municipal. Rescata el acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG869/2022 por el cual se aprueba la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales del Estado de Hidalgo, en el cual se establece un total de 6 distritos considerados indígenas, en donde se aglutinan 43 municipios. Además, señala que en más del 50% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen población indígena que participa en las elecciones del proceso electoral 2023-2024 para la renovación de ayuntamientos.

Así, demuestra que la desaparición o extinción de los Consejos Municipales electorales es una medida legislativa que incide directamente en la estructura y organización de las elecciones en localidades que son caso en su totalidad indígenas.

Sirviéndole de criterios para fortalecer su argumento lo resuelto en la controversia constitucional 32/2021 y recientemente en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas y en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHO.** A partir de estos criterios advierte que el derecho de consulta no se agota con la consulta de leyes que directamente refieren temas indígenas, sino que también es extensible a todas aquellas normas que pueden constituir una potencial afectación.

Aplicado al caso en concreto, advierte que si bien los Consejos municipales no forman parte de una norma indígena, demuestra que si operan y actúan en localidades que se componen caso en su totalidad de personas que pertenecen a pueblos originarios y por tanto, su trabajo activo en favor de la comunidad se centra en la promoción del voto y el reconocimiento de sus derechos electorales en el Estado.

**SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** La reforma vulnera los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y equidad de la función electoral al eliminar las estructuras electorales más cercanas a la ciudadanía.

Tanto el apartado C de la base V del artículo 41 constitucional como el artículo 116 establecen la importancia de que el sistema electoral local cuente con una organización capaz de garantizar elecciones imparciales y limpias. Sin embargo, considera que la reforma planteada omite dicho mandamiento al poner en riesgo la capacidad operativa del Instituto Estatal Electoral a partir de la

reducción drástica de los funcionarios electorales. Ello resulta agravado si se toma en consideración que la modificación de la organización se llevó a cabo sin respetar la veda electoral de 90 días planteados por el artículo 105 constitucional para llevar a cabo reformas electorales (1) y sin tomar en consideración que las comunidades indígenas se vean afectadas (2).

El poder actor cita criterios para definir los principios que estima vulnerados y enfatiza en la vulneración al principio de certeza. Establece que el mismo se viola en virtud de que la desaparición de los Consejos Municipales Electorales impide que las y los ciudadanos pertenecientes a vecindades en un municipio no sean quienes organicen y participen en las elecciones municipales y en su lugar, sea un órgano ajeno a su territorio quien organice la elección municipal.

**d. Acción de inconstitucionalidad 195/2023 (Partido Verde Ecologista de México)**

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido argumenta que el artículo 207, fracción V, del código electoral local, reformado mediante decreto 573, vulnera el acceso efectivo al cargo de las mujeres, esto es, el principio de paridad de género.

El precepto impugnado prevé que se debe garantizar el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género en al menos una de las 12 fórmulas a diputación por el principio de representación proporcional a asignar.

Estima que, al reformar este precepto, se debió haber hecho un test de proporcionalidad que tomara en cuenta la idoneidad, razonabilidad, objetividad y proporcionalidad, conforme al contexto poblacional. Ello al tomar en cuenta el censo que realiza el INEGI.

**SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El partido considera que los artículos reformados mediante el decreto 576 vulneran los derechos humanos de las personas indígenas. Estima que el hecho de que se hayan vuelto a legislar artículos que fueron declarados inválidos por la SCJN en la diversa acción de inconstitucionalidad 108/2019, viola el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

**e. Acción de inconstitucionalidad 196/2023 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos)**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos reclama la invalidez del Decreto número 576 que reformó el Código Electoral del Estado de Hidalgo al llevarse a cabo una consulta indígena que no cumplió con los principios mínimos desarrollados por el Tribunal Constitucional.

La Comisión actora comienza por establecer el deber de llevar a cabo una consulta indígena siempre que una medida legislativa contenga modificaciones que incidan en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Enfatiza en que dicho deber no depende de la demostración de una afectación real, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse derechos pues justamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados. Califica el derecho a la consulta como una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos originarios. Resalta que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo.

Dicho lo anterior, la Comisión actora detecta algunas irregularidades que restan de eficacia al ejercicio de participación de las comunidades indígenas.

En primer lugar, advierte que el momento para llevar a cabo la consulta indígena fue inoportuna. Ello así en virtud de que la misma no fue realizada en una fase adicional en el proceso de creación normativa.

Estudiando el momento de la consulta, da cuenta que ésta se llevó a cabo y culminó medio año antes de que iniciara el procedimiento legislativo para la reforma y adición de diversas disposiciones el código electoral. Señala que la última fase de la consulta se efectuó del 17 de octubre al 30 de noviembre de 2022, mientras que la presentación de la iniciativa ocurrió el 13 de julio de 2023. Sin embargo, señala que el criterio de este Alto Tribunal es que la consulta debe desarrollarse cuando haya iniciado el proceso legislativo pues se considera que solo de esta manera las comunidades indígenas tienen una participación realmente efectiva que pueda trascender al producto legislativo final.

Si bien, reconoce que la inobservancia de esta regla no podría llevar en todos los casos a la inconstitucionalidad, advierte que en el caso si es posible pues no se cumplió a cabalidad con el resto de los principios que rigen este derecho.

En este sentido, advierte que, dada la premura de la consulta, los sujetos de esta no se pronunciaron propiamente sobre el contenido del Decreto Impugnado. A partir del estudio del Acuerdo que modifica las bases de la consulta, el Organismo actor considera que las personas legisladoras no sometieron a consulta la propuesta legislativa en sí misma, sino únicamente temas en general y de forma abstracta que podrían incorporarse en el ordenamiento.

Para corroborar dicho argumento, se afianza en el cuadernillo elaborado en la fase propiamente consultiva. En este se consultaron 10 temas de los cuales se hace una breve descripción de la propuesta, seguido de dos recuadros en los cuales la persona puede pronunciarse a favor o en contra. Asimismo, contempla un espacio denominado "Propuestas/comentarios para que los participantes pudieran llenarlo como estimen pertinente".

La comisión actora considera que dicho diseño no resulta idóneo para recabar la postura de los sectores sociales interesados sobre los temas consultados. En primer lugar, reclama que las personas consultadas no contaban con detalles acerca de las medidas legislativas en concreto, por lo que no podían pronunciarse sobre el posible diseño de la norma. A manera de ejemplo, dos de los temas sujetos a consulta eran "integrar el derecho a crear partidos políticos locales de personas pertenecientes a pueblos originarios con un procedimiento culturalmente adecuado" y "se propone que, para poder postularse a una candidatura independiente de un pueblo o comunidad originaria, se tenga un procedimiento mucho más flexible y adecuado". Sin embargo, no se describe cuál es ese procedimiento culturalmente adecuado y accesible.

Así, enfatiza en que el proceso de consulta no tuvo como objeto someter la medida legislativa final a las comunidades afectadas para que ellos decidieran sobre la conveniencia o no de la adopción de la medida, pues únicamente se les preguntó si estaban o no de acuerdo en introducir determinadas temáticas al Código Electoral Hidalguense.

Además, como ulterior punto a considerar, establece que la consulta no cumple con el requisito de ser culturalmente adecuada. Ni en el Acuerdo ni en la Convocatoria emitida se explicó que la forma de participación en la fase consultiva sería por medio de un cuadernillo. En este sentido, no queda claro que dicho método haya sido acordado entre el legislador y los sectores interesados, lo que le permite presuponer que esa forma de participación se elaboró de manera unilateral por parte de la autoridad estatal.

Bajo este hilo conductor, manifiesta que no se tiene constancia alguna de que el cuadernillo fuese traducido en las lenguas indígenas habladas en Hidalgo, lo que considera una condición indispensable para tener comunicación con esos pueblos y comunidades en completo respeto de su cultura.

Finalmente, expone que no se tiene certeza de si el Congreso local tomó en consideración las propuestas realizadas por los pueblos y las comunidades indígenas en la elaboración de la iniciativa o del dictamen legislativo. Ello así pues no encontró alguna iniciativa aprobada por la Primera Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas y el Comité Técnico Asesor de la Consulta que permita afirmar que es la misma que presentaron en julio diversos diputados locales; ni se advierte que se haya plasmado cuáles propuestas por los pueblos y comunidades indígenas fueron incluidos y cuáles no, o qué se tomó en cuenta tras conocer los resultados de la consulta.

Como refuerzo a dichas consideraciones, refiere que el propio Organismo actor recibió escritos de personas que se auto adscriben como indígenas que habitan en el territorio de Hidalgo en los que reclaman irregularidades en la consulta y solicitan la promoción de una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto combatido.

7. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 192/2023, promovida por el Partido Acción Nacional y ordenó que se turnara al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Asimismo, en diverso acuerdo de misma fecha, ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 193/2023, promovida por la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano y se ordenó la acumulación del expediente a la acción de inconstitucionalidad 192/2023.
8. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.** Mediante escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil veintitrés en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la SCJN, el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la opinión con número de expediente SUP-OP-24/2023, en respuesta a la solicitud formulada en el acuerdo diez octubre de dos mil veintitrés.

9. **Fecha de inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Hidalgo.** Mediante oficio IEEH/SE/1498/2023 recibido el diez de noviembre de dos mil veintitrés en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo desahogó el requerimiento formulado por el ministro instructor mediante el cual se solicitó que se informara la fecha de inicio del proceso electoral en la entidad. De acuerdo con el instituto local, en términos del artículo 100 del Código Electoral estatal, la fecha de inicio del proceso electoral local ordinario 2023-2024 será el quince de diciembre de dos mil veintitrés, con la sesión que realice el consejo general del instituto estatal electoral de Hidalgo para tal efecto.
10. Posteriormente, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte, mediante acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés tuvo por recibidos el escrito y anexos enviados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y en virtud de que existe identidad del decreto legislativo impugnado y los controvertidos en las diversas acciones de inconstitucionalidad 192/2023 y 193/2023, ordenó que el expediente que se formaba respecto a la acción de inconstitucionalidad 194/2023 se acumulara con los citados medios de control.
11. Asimismo, mediante acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó se formara el expediente de la acción de inconstitucionalidad 195/2023, relativo a la acción hecha valer por Raúl Servín Ramírez, quien se ostenta como representante legal del Partido Verde Ecologista de México; y en virtud de que existe identidad de los decretos legislativos impugnados y los controvertidos en las diversas acciones de inconstitucionalidad 192/2023, 193/2023 y 194/2023, ordenó su acumulación.
12. Finalmente, mediante diverso acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara la acción de inconstitucionalidad 196/2023, relativo a la acción de inconstitucionalidad hecha valer por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en virtud de que existe identidad del decreto legislativo impugnado y los controvertidos en las diversas acciones de inconstitucionalidad 192/2023, 193/2023, 194/2023 y 195/2023, por lo que ordenó su acumulación.
13. Posteriormente, mediante proveído de diez de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por presentados a los promoventes con las personalidades que ostentan y admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad que se hicieron valer; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.
14. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación correspondiera.
15. **Informe de Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.** Mediante escrito recibido el once de noviembre de dos mil veintitrés mediante buzón judicial en la oficina de correspondencia y certificación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Diputada Michelle Calderón Ramírez, en su carácter de diputada presidenta de la directiva del congreso del Estado de Hidalgo rindió el informe requerido en los términos siguientes:
  - A) Estima infundado el agravio del PAN respecto a que algunos artículos fueron reclamados o adicionados sin mediar iniciativa alguna.  
Manifiesta que el Congreso, haciendo uso de la libertad de configuración de la que goza, realizó modificaciones en las iniciativas que le fueron presentadas para su estudio, de conformidad con el artículo 140, fracciones I y IV de la Ley Orgánica estatal.  
Asimismo, sostiene que la constitucionalidad de los mismos se sostiene, toda vez que no se vulneró derecho, competencia ni obligación algún contenido en la Constitución Federal. Asimismo, en las materias que se requirió consulta, se atendió la misma.
  - B) Contrario a lo sostenido por el PAN, la legislatura estatal considera que se emitió el Decreto 572 con apego al procedimiento legislativo. El Congreso del Estado se encuentra facultado para convocar a sesiones extraordinarias, sujetándose al procedimiento establecido en el artículo 59 del reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, el cual fue cumplido. La convocatoria y los documentos para la sesión (entre otros, el Dictamen de mérito) fueron enviados por parte de la Secretaría de Servicios Legislativos.  
En segundo lugar, considera que no asiste razón al Partido respecto a que otra comisión debió conocer de la materia. Ello así pues (1) no señala el argumento legal en el que se sustenta la supuesta violación; (2) y suponiendo que se refiera a la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, la misma carece de facultades de emitir dictámenes, de conformidad con el artículo 43 de la Ley Orgánica.

Por lo que respecta a los argumentos relativos a la violación al principio de equidad, manifiesta que dicho principio tiene que ver con los conceptos de imparcialidad, espíritu de justicia, permitiendo así fortalecer la aplicación de derecho en aquellas situaciones fácticas que la ley no contempla sea en lo individual o colectivo.

Bajo esa óptica, señala que la reforma previó una consulta a pueblos y comunidades indígenas (1) e instauró observancia del principio de paridad de género en las reglas de participación en el sistema democrático (2).

Finalmente, por lo que refiere a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas respecto al Decreto impugnado, señaló que la obligación de llevarla a cabo solo debe ser colmada cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectares directamente.

Sin embargo, el Decreto 572 prevé reformas en materia de rendición de cuentas y transparencia, equidad de género y lineamientos para la integración de candidaturas comunes primordialmente. Por tanto, no hay una afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas.

C) Califica de inoperante el concepto de violación al principio de paridad de género, al reformarse el numeral 207, fracción V del Código Electoral local hecho valer por el PVEM.

Para empezar, manifiesta que el propio precepto normativo prevé en su fracción IV, la obligación de garantizar la paridad de género. Dicho lo anterior, señala que la modificación se constituye como una acción afirmativa y medida compensatoria para situaciones en desventaja de grupos históricamente vulnerados como son las personas con discapacidad y de la diversidad sexual, misma que fue elaborada a partir del acuerdo IEEH/CG/018/2021 emitido por el Instituto Estatal Electoral.

D) Manifiesta que el PAN señaló en el apartado relativo a las normas generales cuya invalidez se reclama, los decretos 574, 575, 577 y 579. Sin embargo, no acompaña los preceptos constitucionales y en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados. Por tanto, procede declarar el sobreseimiento, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII en relación con el artículo 20, fracción II, 59 y 61, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.

E) Califica de infundado el concepto de invalidez hecho valer por los partidos accionantes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la falta de consulta a comunidades indígenas por lo que hace al Decreto 576.

Comienza por señalar que la consulta previa que se llevó a cabo derivó del cumplimiento de, entre otras cosas, la ejecutoria dictada por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019. Así, presenta el informe que contiene el soporte sintético del cumplimiento de cada una de las fases correspondiente como evidencia de que subsanó las deficiencias observadas por esta Suprema Corte.

Por lo que respecta al argumento vertido por los poderes accionantes relativo a que la consulta fuera previa, el Congreso local señala que, en realidad, si se cumplió con dicho requisito.

Considera que el criterio sostenido tanto por este Tribunal Pleno como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es que las comunidades deben ser consultadas en las primeras etapas para que estén en aptitud de conocer los posibles beneficios y riesgos de las medidas que se buscan adoptar y en este sentido, evalúen si aceptan o no la propuesta legislativa en construcción. Esto es, que la consulta sea llevada a cabo de tal manera que tenga un efecto en las medidas que se buscan adoptar. Al respecto, cita los amparos en revisión 198/2015 y 921/2016 en los cuales esta Corte estableció "que toda consulta debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución, ya que el aviso oportuno a los pueblos les proporciona tiempo para la discusión dentro de las comunidades."

F) Por lo que respecta al Decreto 578, considera que el mismo se emitió respetando el procedimiento legislativo. Por lo que respecta al agravio relativo a la falta de una iniciativa para reformar determinados artículos, el Congreso considera que actuó al amparo de su libertad de configuración. Así, la modificación que llevó a cabo en la iniciativa se sustenta en la necesidad de presentar un dictamen congruente con la reforma electoral propuesta.

Por lo que refiere al argumento a que se violó el principio de equidad en la deliberación al no distribuirse de manera oportuna el resolutivo a todos los partidos para que se impusieran a su contenido, el Congreso reiteró que cuenta con la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, mientras que se sujete al procedimiento establecido en ley. Mismo que refiere haber cumplido al ser enviada por parte de la Secretaría de Servicios Legislativos, los documentos y convocatoria a sesión extraordinaria el día 18 de agosto de 2023 a las 11:00 horas.

Por otro lado, respecto a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas establece que, del decreto impugnado, no se advierte una afectación directa en la esfera de las comunidades indígenas. En consecuencia, no era necesario agotar el derecho de consulta.

Ahora, por lo que refiere a la desaparición de los Consejos Municipales, señala que esta Suprema Corte se ha pronunciado respecto a que no trasgrede los principios rectores electorales, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2008. En dicho precedente, este Alto Tribunal manifestó que “no existe principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral”.

16. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.** Mediante escrito recibido el once de noviembre de dos mil veintitrés mediante buzón judicial en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Serret Lara, en su carácter de coordinador general jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, rindió el informe requerido a dicho poder local en los términos siguientes:

En primer lugar, en cuanto al acto de promulgación de las normas generales impugnadas, el poder ejecutivo advierte una causa de improcedencia, toda vez que considera que no fueron expresados conceptos de invalidez en su contra.

Por consiguiente, considera que, ante la ausencia de conceptos de invalidez opera la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19, en relación con los artículos 61, fracción V y 65 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.

Señaló que expresiones dogmáticas como que “el congreso del estado de Hidalgo fue omiso de recubrir las formalidades legales exigidas para la promulgación del decreto combatido, puesto que desde que fue presentada la iniciativa y hasta su aprobación fue viciado el procedimiento...” no implican concepto de invalidez alguno, pues los accionantes no especifican con precisión qué actos de la promulgación son los que contienen vicio de inconstitucionalidad y en qué consisten.

Estima que esta causal de improcedencia también se actualiza para los Decretos 573, 574, 575, 577 y 579, así como para el acto de su promulgación, al tampoco existir expresión de conceptos de invalidez en su contra.

En cuanto a los conceptos de invalidez aducidos por los accionantes, el poder ejecutivo argumenta lo siguiente:

Respecto del Decreto 572, sobre la vulneración del principio de equidad en la contienda por las candidaturas comunes, en la parte concerniente a la distribución de votos y convenios, señala que hay que atender al contenido de la opinión SUP-OP-7/2017, donde la Sala Superior del TEPJF dio su punto de vista en la acción de inconstitucionalidad 37/2017. Considera que en dicha opinión se trataron estos temas y que no se advierte invalidez alguna; que en esa opinión se dijo que bajo el principio de configuración legislativa se permite a los estados regular la figura de candidaturas comunes a través de los convenios aprobados por los órganos electorales locales; que no se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad al amparar esa libertad de configuración la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes; así como que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en el convenio registrado.

En cuanto al argumento relativo a que en las candidaturas comunes no deben postularse candidatos de un mismo género en dos procesos consecutivos para gobernador, el poder ejecutivo local considera que es inoperante, al no haber sido tal supuesto materia del Decreto en cuestión.

En relación con el Decreto 576, aborda primero el argumento sobre la vulneración a los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas y afro-mexicanas. Expone que la iniciativa se llevó a cabo en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, en la que se determinó la realización de una consulta en materia indígena de acuerdo con los criterios del Convenio 169 de la OIT; habiendo sido invalidados los preceptos legales objeto de esa acción de inconstitucionalidad únicamente por falta de esa consulta, no así por su inconstitucionalidad en sí misma.

Respecto al Decreto 578, señala que los accionantes manifestaron que algunos artículos de la reforma no fueron motivo de las iniciativas. Sin embargo, observa que el congreso tiene la facultad plena de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto, independientemente del sentido en el que se hubiere presentado originalmente la iniciativa correspondiente.

Además, señala que las iniciativas de ley no son impugnables mediante acciones de inconstitucionalidad, pues únicamente lo son las normas generales, de acuerdo con la fracción III del artículo 61 de la ley reglamentaria.

Por otra parte, estima que la desatención o exclusión de la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en el trámite del procedimiento legislativo en este caso no es causa de invalidez, toda vez que únicamente le corresponde conocer y emitir resolutivos de los asuntos que le sean turnados relacionados con los derechos y la cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, en los términos establecidos en el párrafo octavo del artículo 5 de la Constitución y de las demás que le sean conferidas por el Pleno del Congreso y la Diputación Permanente.

Por lo tanto, considera que no está dentro de las facultades de dicha comisión analizar y dictaminar las iniciativas de creación, reformas o adiciones de las leyes locales, toda vez que dicha facultad le corresponde a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, de acuerdo con el artículo 27, fracción II, del reglamento de la ley orgánica del poder legislativo del Estado de Hidalgo.

En cuanto a los conceptos de invalidez sobre la desaparición de los Consejos Municipales Electorales, destaca que la acción legislativa del congreso de Hidalgo se redujo a legislar sobre la organización de organismo público local electoral, sin transgredir disposición constitucional o legal alguna. Se observó en todo momento el contenido del artículo 116, fracción V, apartado C, de la CPEUM, el cual no se transgrede con la eliminación de los consejos municipales electorales.

Considera, además, que la eliminación de estos órganos es conforme a lo que exige el artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Nota que en dicha disposición no existe una exigencia sobre la existencia de los consejos distritales o los consejos municipales dentro de los organismos públicos locales electorales, por lo que la regulación de estos es facultad de los congresos locales.

Respecto al principio de progresividad, señala que este implica la prohibición general de expedir normas o actos jurídicos que pretendan disminuir el alcance o la protección ya conseguidos en torno a los derechos (no regresividad) y, por otra, un mandato para mejorar los niveles alcanzados en relación con ellos, lo cual en la especie no es aplicable, puesto que la desaparición de los consejos municipales electorales no limita ningún derecho político-electoral, tampoco genera regresión en el goce de derechos y, menos aún, se vulnera prerrogativa ciudadana alguna.

Para reforzar esta postura, cita la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, promovidas por el PAN, PRI y PRD, y donde impugnaron diversas disposiciones de la ley electoral y de partidos políticos del Estado de Tabasco, específicamente la desaparición de los órganos electorales municipales y la transferencia de atribuciones a los órganos electorales distritales.

Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la citada ejecutoria, determinó que resultaban infundados los conceptos de invalidez hechos valer en contra de las normas que regulaban la nueva distribución de competencias de los órganos del Instituto Electoral local, debido a la desaparición de los Consejos, Juntas y Vocalías Municipales, determinando que lo procedente era reconocer su validez.

Además, nota que el Tribunal Pleno concluyó que las legislaturas locales gozaban de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en que cada instituto electoral debía estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, que quedaban en el Congreso de la entidad la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del instituto electoral, para efecto del correcto desarrollo de la función electoral a cargo del órgano.

Bajo estas consideraciones, solicita que los conceptos de invalidez sean declarados infundados.

17. **Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estos órganos no realizaron pedimento ni formularon opinión en relación con el presente asunto.
18. **Alegatos.** Por escrito presentado mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos, en los cuáles, en esencia, sostuvo lo siguiente:

**ÚNICO.** Son infundados los argumentos expuestos por las autoridades informantes respecto de la validez del Decreto impugnado. Lo anterior, pues tal y como se aprecia en el escrito inicial de demanda, CNDH no desconoció que, efectivamente, se ejecutaron diversos actos tendentes a someter a consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa el Decreto 576 impugnado; sin embargo, el solo hecho de haber realizado esas actividades no quiere decir que se haya garantizado el adecuado ejercicio del derecho a la consulta reconocido a favor de esos grupos sociales, pues existen diversas irregularidades que pudieron restar eficacia al ejercicio participativo llevado a cabo por el Congreso local.

Entre las principales irregularidades denunciadas resalta el hecho de que el proceso de consulta fue celebrado antes de que iniciara el procedimiento legislativo, ya que la última fase de la consulta se efectuó del 17 de octubre al 30 de noviembre de 2022; mientras que la presentación de la iniciativa ocurrió el 13 de julio de 2023, lo que evidencia que la consulta culminó más de medio año antes de que iniciara formalmente el procedimiento legislativo.

De igual manera, a pesar de que en dichos instrumentos se alude a que se convocó y consultó tanto a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de la consulta de las constancias se observa que no existe evidencia que demuestre que efectivamente se consultó a personas pertenecientes a comunidades afromexicanas. Aunado a ello, se reitera que, el método empleado por el Congreso local para llevar a cabo la consulta a los grupos sociales ya referidos no resulta el más idóneo, ya que no se les informó adecuadamente la forma específica en la que participarían en el proceso de consulta, al momento de pronunciarse sobre los temas puestos a su conocimiento.

De igual manera, con la convocatoria difundida, no se tiene constancia alguna de que el cuadernillo fuese traducido en las lenguas indígenas habladas en Hidalgo; además de que tampoco se advierte que en la iniciativa ni en el dictamen legislativo se haya plasmado cuáles propuestas de los pueblos y comunidades indígenas fueron incluidos y cuáles no, o qué se consideró tras conocer los resultados de la consulta.

19. Por su parte, Marco Antonio Mendoza Bustamante, Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, presentó escrito de alegatos a través del buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, en el que esencialmente manifestó lo siguiente:

**PRIMERO.** Se transgreden los artículos 12, 12 bis, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena en relación con la fracción IX del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y la fracción IX del apartado B del artículo 2 de la Constitución Federal, en materia de consulta indígena, toda vez que el decreto impugnado omitió la realización de una consulta indígena. Lo anterior, pues el Decreto número 578 tuvo por objetivo hacer una reestructuración integral del Instituto Estatal Electoral a través de una supresión de todos los Consejos Municipales Electorales. Es decir, se eliminaron 84 estructuras que funcionaban como organismos de participación ciudadana, para lo que era necesaria dicha consulta.

**SEGUNDO.** Existe una violación al artículo 41, base V, apartado C y la fracción IV del artículo 116 Constitucional, con relación a los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y equidad previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque eliminan las estructuras electorales más cercanas a la ciudadanía y suprimen controles que buscan garantizar el voto a nivel municipal lo que pone en riesgo los ejes rectores de la Constitución.

20. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor ordenó que se agregaran al expediente el oficio y escrito de cuenta, suscritos respectivamente por los delegados de la CNDH y del Partido Revolucionario Institucional, a quienes tuvo formulando alegatos. Asimismo, visto el estado procesal que guardaban los autos del expediente y toda vez que había transcurrido el plazo legal de dos días naturales concedido a las partes para que formularan alegatos, ordenó se cerrara instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

21. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, toda vez que se planteó la posible contradicción entre diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Hidalgo y la Constitución Federal.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

22. La sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la acción de inconstitucionalidad; ello de conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** Las sentencias deberán contener:

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

[...]

23. De una lectura de los escritos de demanda este Tribunal Pleno advierte que los accionantes impugnan los decretos 576 y 578 por falta de consulta a personas y comunidades indígenas y, en relación con estos mismos decretos, reclaman la invalidez del procedimiento legislativo.
24. Por lo que hace a preceptos específicos, el partido movimiento ciudadano impugna la fracción XLV Bis del artículo 66, reformada mediante el decreto 576, así como la fracción XIII del mismo artículo, reformada mediante Decreto 578.
25. Por otro lado, del Decreto 572, el partido acción nacional solo impugna de forma particular el artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), del párrafo quinto, así como el párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de Hidalgo.
26. Finalmente, el Partido Verde Ecologista de México impugna el Decreto 573, pero solamente la fracción V del artículo 207 del Código Electoral local.
27. Establecido lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que, a pesar de que algunos de los accionantes señalaron como normas impugnadas varios de los decretos publicados el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, esto es, los decretos 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578 y 579, lo cierto es que sólo formularon conceptos de invalidez respecto a los decretos 572, 573, 576 y 578; de los cuales, a su vez, sólo se adujeron violaciones al procedimiento legislativo y la falta de consulta previa a personas y comunidades indígenas y afromexicanas exclusivamente en relación a los decretos 576 y 578.
28. De esta manera, solo serán objeto de análisis en esta acción de inconstitucionalidad los decretos 576 y 578 en su totalidad por violaciones al procedimiento legislativo y falta de consulta previa a comunidades indígenas y afromexicanas y, de forma particular, se realizará el estudio respecto a los artículos 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, 66, fracciones XIII y XLV Bis, y 207, fracción V. Lo anterior sin perjuicio de que, en caso de actualizarse una violación invalidante del procedimiento legislativo, se puedan invalidar otros decretos también reclamados (572 y 573).

### III. OPORTUNIDAD

29. El artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia<sup>5</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, considerando que todos los días son hábiles en el cómputo de plazos en materia electoral.
30. En el caso, los Decretos impugnados se publicaron el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles veintitrés de agosto de dos mil veintitrés al jueves veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.
31. La demanda del partido acción nacional se presentó el dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el escrito del partido revolucionario institucional se presentó el veinte de septiembre de este año mediante buzón judicial; la demanda inicial del partido político movimiento ciudadano se recibió el veinte de septiembre del mismo año en la oficina de certificación judicial; el escrito del partido verde ecologista de México se envió mediante el SESCJN el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés y, finalmente, la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibió el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés mediante buzón judicial.
32. En estas circunstancias, es posible concluir que todas las demandas se presentaron de forma oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

33. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria<sup>6</sup>, disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los extremos siguientes:
  - a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente. Esto es, ante el Instituto Nacional Electoral, en el caso de partidos nacionales, y ante el organismo electoral local, en el caso de los partidos estatales.

<sup>5</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

<sup>6</sup> **Artículo 62.** [...]

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

- b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal según sea el caso).
  - c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
  - d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.
34. Del análisis de las demandas y los anexos aportados a las acciones de inconstitucionalidad que ahora se resuelven, se advierte que se cumple con los presupuestos antes señalados, en los siguientes términos.

#### **A. Legitimación del Partido Acción Nacional**

35. La demanda de este partido está suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional personalidad que acredita con copia certificada de la documental expedida por la licenciada Daniela Casar García, Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en términos del artículo 59<sup>7</sup>, en relación con el 11, párrafo segundo<sup>8</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
36. Asimismo, en términos del artículo 54, numeral 1, inciso a), corresponde al Comité Ejecutivo Nacional ejercer, por medio de su presidencia o de la persona o personas que designe, la representación legal del partido.

#### **B. Legitimación del Partido Movimiento Ciudadano**

37. El escrito de demanda se encuentra suscrito por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscilla Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, quienes se ostentan respectivamente como Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano.
38. En términos del artículo 19, numeral 2, inciso a), de los Estatutos de este partido, es facultad de la Comisión Operativa Nacional ejercer la representación política y legal del partido Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios. Específicamente, en términos del inciso p) del mismo precepto, también se encuentra facultada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.
39. No obstante que este Tribunal Pleno se percata de que en el escrito no se encuentra la firma autógrafa de Priscilla Franco Barba y de Tabita Ortiz Hernández, lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 19, numeral 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano, sólo se requiere la firma de la mayoría de los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de dicho partido<sup>9</sup>.

#### **C. Legitimación del Partido Revolucionario Institucional**

40. El escrito de demanda fue suscrito por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, personalidad que acredita con la certificación expedida a su favor por el Instituto Nacional Electoral.
41. En términos de la fracción XIII del artículo 89 de los estatutos de este partido, le corresponde al titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional representar al partido ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de domino, incluyendo las facultades especiales.

---

<sup>7</sup> **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

<sup>8</sup> **Artículo 11.** [...]

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

<sup>9</sup> Artículo 19 de los Estatutos del partido político Movimiento Ciudadano.

1. La Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y será elegida entre los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática y ostenta la representación política y legal del Movimiento Ciudadano y de su dirección Nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 20, numeral 3, de los presentes estatutos.

(...)

42. Asimismo, de acuerdo con la fracción XVI del mismo precepto, el presidente del comité ejecutivo nacional tiene la facultad de ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracción II, inciso f), de la CPEUM.

#### **D. Legitimación del Partido Verde Ecologista de México**

43. La demanda de este instituto político fue promovida por Raúl Servín Ramírez, quien se ostenta como representante legal del Partido Verde Ecologista de México.
44. Para acreditar su personalidad, anexa el instrumento notarial número 13823, volumen 403, de veintidós de junio de dos mil veintitrés ante el notario público número 52 del Estado de México, licenciado David Mayen Rocha. Se trata de un poder general para pleitos y cobranzas delegado por Gabriela Aguilar García, en su carácter de Secretaria Técnica del Comité Ejecutivo Nacional y Pilar Guerrero Rubio, en su carácter de Secretaria Ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional del PVEM.
45. Al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 278/2020<sup>10</sup>, este Tribunal Pleno destacó que, de conformidad con los artículos 19, primer párrafo, y 22, fracción I, inciso g), subinciso 4, de los Estatutos del PVEM<sup>11</sup>, su dirección está a cargo del Comité Ejecutivo Nacional y su representación legal recae de forma mancomunada en la secretaría técnica y la secretaría ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional, con la posibilidad de otorgar poderes generales o especiales.
46. Por consiguiente, al ser los propios estatutos del partido los que permiten el nombramiento de un apoderado legal para su representación, en la presente acción de inconstitucionalidad, se debe presumir la legitimación del compareciente de conformidad con la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria.<sup>12</sup>
47. Lo anterior, ya que el último párrafo del artículo 62 de la ley reglamentaria remite a los dos primeros párrafos del artículo 11 del mismo ordenamiento para determinar la legitimación procesal de los partidos políticos,<sup>13</sup> cuya interpretación se debe realizar de forma flexible para no convertir las normas legales en obstáculos para acceder a la justicia, aplicando por analogía el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 52/2003, de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE”**.<sup>14</sup>
48. En términos similares se determinó la legitimación del PVEM en la acción de inconstitucionalidad 28/2022 y su acumulada 36/2022<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 18 de febrero de 2021. Ministro Ponente: Javier Laynez Potisek. El apartado relativo a la legitimación del PVEM se aprobó por mayoría de nueve votos.

<sup>11</sup> **Artículo 19 de los Estatutos del PVEM.** El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano de administración del Partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que ordene la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del Partido en todo el país; el Comité Ejecutivo Nacional tendrá carácter de permanente. (...)

**Artículo 22 de los Estatutos del PVEM.** Del Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

I. Facultades y atribuciones del Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

(...)

g) Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:

(1-3)

4. Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos.

<sup>12</sup> “Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

<sup>13</sup> “Artículo 62. (...) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”

<sup>14</sup> Tesis P./J. 52/2003: Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057, número de registro 183319.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 04 de julio de 2022. El apartado de legitimación, por lo que hace al PVEM, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Leio de Larrea. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y la Ministra Ríos Farjat estuvo ausente durante esta votación.

### E. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

49. Con fundamento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
50. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>17</sup>, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
51. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de la sesión de Senado de siete de noviembre de dos mil diecinueve, donde se le designó en dicho cargo.
52. Por lo que hace a la naturaleza de las normas impugnadas, es claro que versan sobre la materia electoral, pues se cuestionan aspectos relativos a la eliminación de consejos municipales, afectación a la certeza electoral, los convenios en materia de candidaturas comunes, afectaciones al principio de equidad en la contienda y al principio de paridad de género.
53. En el caso de la CNDH, se observa que impugna el Decreto 576 por una violación a lo dispuesto en el artículo 2° de la CPEUM y en el Convenio 169 de la OIT por considerar que no existió una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las personas y comunidades indígenas y afromexicanas.
54. En vista de lo anterior y de que se trata, respectivamente de normas en materia electoral y normas que la CNDH considera que vulneran los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, es posible concluir que las demandas fueron presentadas por parte **legitimada**.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

55. El Poder Ejecutivo de Estado de Hidalgo hace valer dos causales de improcedencia. La primera está relacionada con la falta de atribución de vicios al proceso de promulgación de la norma, del cual es responsable el poder ejecutivo local y la segunda con la ausencia de conceptos de invalidez.
56. El Poder Ejecutivo local señala que expresiones dogmáticas como *“el congreso del estado de Hidalgo fue omiso de recubrir las formalidades legales exigidas para la promulgación del decreto combatido, puesto que desde que fue presentada la iniciativa y hasta su aprobación fue viciado el procedimiento...”* no implican concepto de invalidez alguno, pues los accionantes no especifican con precisión qué actos de la promulgación son los que contienen vicios de inconstitucionalidad y en qué consisten.
57. Como ya ha establecido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, la manifestación del Poder Ejecutivo local en el sentido de solicitar el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por no existir conceptos de invalidez guiados a controvertir la etapa de promulgación y publicación de la norma –parte del proceso legislativo donde incide de manera importante el poder ejecutivo– no es una causal de improcedencia propiamente dicha, por lo que debe desestimarse.
58. Lo anterior, a la luz de la jurisprudencia de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**<sup>18</sup>. Ello al no encontrar cabida dicho argumento en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, la cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último en materia de acciones de inconstitucionalidad.

<sup>16</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

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

(...)

<sup>17</sup> **Artículo 11 Ley Reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

**Artículo 59 Ley Reglamentaria.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

<sup>18</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419. Registro digital: 164865.

59. **Segunda causal.** Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19, en relación con los artículos 61, fracción V, y 65 de la ley reglamentaria de la materia, que establece la improcedencia ante la ausencia de conceptos de invalidez.
60. El Poder Ejecutivo local estima que esta causal de improcedencia se actualiza para los Decretos 573, 574, 575, 577 y 579, pues considera que los accionantes no formularon conceptos de invalidez en su contra.
61. Esta causal de improcedencia es esencialmente fundada, excepto por lo que hace al decreto 573; pero debe desestimarse, pues, como quedó demostrado en el apartado de precisión de las normas impugnadas de esta sentencia, los decretos que se tuvieron como efectivamente impugnados fueron únicamente los decretos 572, 573, 576 y 578.
62. Así, toda vez que ya han quedado determinadas las normas objeto del presente medio de control constitucional con base en un análisis de los conceptos de invalidez enderezados en las demandas respectivas, es claro que el argumento del Poder Ejecutivo de Hidalgo, aunque fundado, debe desestimarse.
63. Siendo que el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo no alegó la actualización de alguna causal de improcedencia y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna otra de oficio, se procede con el estudio de fondo.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO

64. Para el estudio de fondo, este Alto Tribunal propone el siguiente orden:

Temática	Artículos relacionados
VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo	Decretos 572, 573, 576 y 578
VI.2. Consulta a personas y comunidades indígenas y afroamericanas	Decreto 576
VI.3. Consulta a personas con discapacidad	Decreto 573
VI.4. Eliminación de consejos municipales	Decreto 578.
VI.5. Convenios en candidaturas comunes	Artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g) y párrafo noveno del código electoral del Estado de Hidalgo. Decreto 572.

##### VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo

65. El análisis sobre posibles violaciones al procedimiento legislativo debe de hacerse de forma previa al estudio del contenido de las normas reclamadas, de conformidad con el criterio consolidado de esta Suprema Corte, pues de resultar fundado, sería innecesario entrar al estudio de fondo.
66. En el caso, los partidos políticos accionantes aducen que el procedimiento legislativo se llevó a cabo de forma irregular, pues se presentaron diversas violaciones a las normas que rigen el procedimiento en la comisión dictaminadora, así como en el pleno del congreso local.
67. En sesión del Tribunal Pleno de siete de diciembre de dos mil veintitrés, una mayoría integrada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Presidenta Piña Hernández votó a favor de la propuesta de declarar inválido el procedimiento legislativo que dio origen a los Decretos 572, 573, 576 y 578; sin embargo, al no alcanzarse la mayoría calificada establecida en el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó **desestimar** la acción en este punto.
68. En ese orden de ideas, se continuará primero con el estudio de la consulta a personas y comunidades indígenas y afroamericanas (VI.2) y, posteriormente, con el de consulta a personas con discapacidad (VI.3).

##### VI.2. Consulta a personas y comunidades indígenas y afroamericanas

69. Los partidos políticos accionantes y la CNDH aducen argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del Decreto 576 por diversas deficiencias en la consulta previa que se llevó a cabo a las comunidades y pueblos indígenas. Consideran que, toda vez que la consulta previa no respetó los estándares constitucionales y convencionales, ello genera la invalidez total del Decreto.

70. Ahora bien, para abordar estos cuestionamientos, este Tribunal Pleno dividirá el estudio en las secciones siguientes: primero, se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas (VI.2.1.) para luego pasar a reseñar la forma en que se ha entendido el derecho a la consulta, como parte del procedimiento legislativo en México (VI.2.2.) y los lineamientos específicos que deben de seguirse por la autoridad legislativa para llevar a cabo la consulta (VI.2.3.). Posteriormente, se analizará el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas llevado a cabo para la reforma al código electoral del Estado de Hidalgo (VI.2.4.) y, finalmente, se abordará el argumento referente a la falta de consulta respecto a la eliminación de los consejos municipales electorales (VI.2.5.).

#### **VI.2.1. Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**

71. El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas y afroamericanos en los asuntos que afectan sus derechos e intereses. Funge como una herramienta de inclusión y participación en las decisiones del Estado, pues asegura la participación de los pueblos y comunidades indígenas en un proceso de diálogo, equilibrado y no condicionado, y al mismo tiempo, de reconocimiento de la pluriculturalidad, a través del fortalecimiento de la cultura, formas de vida e instituciones que rigen a las comunidades y pueblos indígenas.<sup>19</sup> En este sentido, se advierte su relación intrínseca con el derecho a la autodeterminación.
72. Como ha referido el Relator Especial de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas se justifican por la naturaleza de los intereses particulares que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados de la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa, en definitiva, en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.<sup>20</sup>
73. Este es el criterio que ha adoptado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de una línea de precedentes que dota de contenido y limita la propia consulta previa en materia indígena. El primer precedente en el cual el Tribunal Pleno ha evaluado la validez de las leyes a la luz del derecho a la consulta previa en materia indígena es la controversia constitucional 32/2012, fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce. Dicho juicio fue interpuesto por el Municipio de Cherán, Michoacán en contra de los poderes legislativo y ejecutivo, así como del resto de municipios de esa entidad por la aprobación de diversas reformas a la Constitución local.
74. El Pleno determinó que las normas impugnadas eran inconstitucionales por violación al derecho de consulta previa en materia indígena. Se determinó como el parámetro de control constitucional al artículo 2º de la Constitución Federal, el cual establece un conjunto de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y se dijo que éste debía integrarse con el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al formar parte del mismo parámetro en términos del artículo 1º de la Constitución Federal. En específico, destacó el contenido de los artículos 6 y 7 del referido convenio para concluir que “los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.”
75. A la luz de dicho parámetro, se estableció como *ratio decidendi* que cuando se debatan medidas legislativas susceptibles de afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas, el legislador debe considerar como requisito procesal de validez tanto las reglas que disciplinan el proceso legislativo — Constitución Federal y leyes aplicables— como la consulta indígena. Dicho de otra manera, se precisó que, aunque la consulta indígena no estuviera prevista como procedimiento legislativo, en términos de los artículos 1º de la Constitución Política Federal y 6 y 7 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, ésta debía conceptualizarse como un requisito esencial del procedimiento legislativo.
76. A partir de este, la Suprema Corte fue moldeando su criterio relativo a cuándo la consulta en materia indígena se vuelve un requisito de validez de una norma.
77. El estándar que se ha construido acepta la necesidad de consulta previa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar de manera **directa** y **diferenciada** a pueblos y/o comunidades indígenas y afroamericanas.

<sup>19</sup> Convenio 169. Consulta previa. Organización Internacional del Trabajo.

<sup>20</sup> ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

78. Por “impacto directo” se entiende que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades, sin que se permita realizar presunciones sobre el nivel o grado de afectación<sup>21</sup> a partir de factores extra normativos o de apreciación externa acerca de las preferencias y/o cosmovisiones de los pueblos destinatarios de las normas.
79. El impacto diferenciado se actualiza cuando la norma impugnada contiene modificaciones que impactan directamente los intereses y derechos de las comunidades —como grupo y/o colectivo político—, distinguible del estatuto de derechos individuales que pertenecen a las personas que lo integran. Por tanto, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afecten de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades originarias, no están prima facie sujetas al deber de consulta. Esto es, lo que busca proteger la consulta es que, a través de la implementación de políticas públicas y medidas legislativas, se erosione la identidad de las comunidades como grupo diferenciado.<sup>22</sup>
80. Dicho criterio se sostiene en entender el derecho de consulta como una expresión del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. Es una medida instrumental que abre el espacio para el diálogo y el intercambio plural de razones, para que justamente sean las comunidades y poblaciones indígenas quienes valoren qué medida es la que más les beneficia de conformidad con sus intereses.
81. Así, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta en sesión del diecinueve de octubre de dos mil quince por este Tribunal Pleno, se concluyó que cuando el objeto de la regulación de una legislación era precisamente establecer los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas. Por tanto, se volvía necesaria una consulta en materia indígena. De igual manera, en la acción de inconstitucionalidad 151/2017 se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito era promover el rescate y la conservación de la cultura de un pueblo indígena en determinada entidad federativa.

#### VI.2.2. La consulta como parte del procedimiento legislativo

82. La consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, cuya violación puede ser reclamada por los afectados directamente, o bien, como un requisito constitucional del procedimiento legislativo.
83. La consulta entendida a partir de la segunda vertiente resalta su carácter instrumental para poner un lugar preferente en la mesa de diálogo a aquellos grupos que se verán directamente afectados frente a la creación normativa. Así, la actividad en sede legislativa se atrinchera como foco de atención respecto a la protección de los pueblos y comunidades originarias.
84. En la acción de inconstitucionalidad 127/2019<sup>23</sup>, resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, este Pleno determinó que la consulta previa se instauraba como una fase adicional en el procedimiento legislativo, en atención a los artículos 6<sup>24</sup> y 7<sup>25</sup> del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT). En estos se determina que los estados incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos.

<sup>21</sup> Por eso mismo el Pleno abandonó el criterio alguna vez sostenido por la Segunda Sala que requería una afectación en grado “predominante” o “significativo”. Tesis2a. XXVII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213. De rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.

<sup>22</sup> Véase sentencia C-175/09 de la Corte Constitucional de Colombia. En donde se invalidó la ley por la cual se dictó el estatuto de Desarrollo Rural por falta de consulta previa adecuada a las comunidades indígenas. Dicha ley preveía un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de lo territorios rurales.

<sup>23</sup> En el mismo sentido, véase la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte

<sup>24</sup> **Artículo 6.-** 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

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

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

<sup>25</sup> **Artículo 7.**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

**VI.2.3. Lineamientos para llevar a cabo la consulta**

85. Por otro lado, la Corte ha fijado criterios para responder a la interrogante relativa a cómo se debe llevar a cabo la consulta previa en materia indígena y afroamericana.
86. En el asunto citado previamente, la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, se retomaron las propiedades materiales que debía reunir la consulta para lograr la validez del procedimiento legislativo, a saber:
- a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas de plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
  - b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones y costumbres.
  - c) **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
  - d) **La consulta debe ser de buena fe** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.<sup>26</sup>
87. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión del veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno fijó las características de la consulta con las que deben contar las medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, a saber:
- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
  - b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
  - c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
  - d) **Fase de diálogo** entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afroamericanos con la finalidad de generar acuerdos.
  - e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.
88. Sobre el rigor en el análisis del cumplimiento de las fases de la consulta, en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022, resuelta en sesión de once de julio de dos mil veintitrés, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones normativas de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí que afectaban a las comunidades indígenas por no haberse realizado una consulta conforme al parámetro constitucional y los estándares reconocidos a nivel internacional, particularmente en lo que respecta la realización y difusión de la convocatoria.
89. En contraste, en la acción de inconstitucionalidad 113/2022, resuelta en sesión de cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno determinó que se cumplió con el objetivo de llevar a cabo una consulta conforme al estándar de esta Suprema Corte a partir de llevar a cabo un análisis detallado de cada una de las etapas del procedimiento.

<sup>26</sup> Al respecto, en aras de dotar de contenido el alcance del requisito de validez relativo a la consulta previa, en la acción de inconstitucionalidad 141/2022, se enfatizó en que, tratándose de medidas legislativas, los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debían ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.

90. Como se precisó anteriormente, la consulta se entiende como una herramienta, o garantía del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. Es un componente esencial de un pluralismo jurídico y cultural pues parte del reconocimiento de las distintas cosmovisiones, formas de organización, tradiciones y normativas internas. Dicho de otra manera, se trata de un instrumento jurídico imprescindible para evitar una afectación injustificada en la autonomía de los pueblos originarios.
  91. Frente a esta lógica, el derecho más relevante respecto al cual se debe garantizar un espacio de pronunciamiento de las propias comunidades es el derecho de autogobierno. Este se refiere al reconocimiento de las formas de organización social, económica, política y cultural de las comunidades indígenas. Dicho en términos de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho de participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.
  92. Así, a partir de la consulta, se abre un espacio para que las personas y comunidades indígenas dialoguen con el Estado respecto a cómo esperan interactuar con este último en aras de preservar su autonomía a la par de convivir armónicamente con las instituciones estatales.
  93. En el caso concreto, nos encontramos frente a una reforma legal que incide en los derechos político-electorales no sólo de las personas indígenas y afromexicanas, sino de los derechos que, como colectivo, les pertenecen a las comunidades, lo que se traduce en una afectación al derecho de autogobierno. Por lo tanto, una ejecución cuidadosa de la consulta adecuada se torna imperativa.
  94. Ahora, como ya se dijo, el diseño de la consulta debe ser de tal modo que permita la participación de las comunidades originarias en condiciones análogas a las conferidas en el ordenamiento jurídico a los demás grupos y actores políticos, y que sea acorde con el carácter diferenciado de las comunidades indígenas. Dicho de otro modo, no se puede imponer un determinado mecanismo de consulta, pues ello no resulta adecuado con el mandato constitucional de pluriculturalismo, sino que el diseño de cada consulta debe ser tal que permita el dialogo de buena fe y el reconocimiento de la identidad cultural de cada pueblo y comunidad indígena.
  95. Bajo esta óptica deben entenderse las etapas de la consulta. Éstas únicamente fungen como directrices para llegar al objetivo final, a saber, la emisión de la opinión de las personas y comunidades indígenas. Por ello, el estudio de las etapas no debe hacerse desde una aproximación rígida y formalista en la que se deba constatar el cumplimiento de reglas determinadas. Por el contrario, se debe hacer a partir de una óptica integral y pluricultural.
  96. En ese sentido, para declarar la invalidez de una consulta, se requiere de la constatación de un efecto invalidante, que solo se actualizará si la irregularidad trasciende a las posibilidades reales de que las comunidades y población indígena manifiesten su interés y opinión respecto a la materia de la consulta. Dicho de otra manera, se exige constatar la existencia de una violación al mismo tiempo que un análisis de trascendencia.
  97. Al contrario de los supuestos de afectación “**directa y diferenciada**” que activan la necesidad de la consulta, y que son de apreciación dicotómica (hay afectación directa o no), y en donde no debe realizarse un análisis de grado; en el análisis del cumplimiento de las fases de la consulta, sí es necesario un análisis de grado y trascendencia, puesto que el mero incumplimiento de algunas formalidades no implica la nulificación del dialogo o de la expresión de los intereses de los pueblos y comunidades consultados.
  98. Así, fijado el parámetro de regularidad constitucional, se procede a determinar si, en el caso, las normas impugnadas debían consultarse. Y, de ser el caso, se procederá a analizar si el congreso local cumplió, en su procedimiento legislativo, con el estándar ya delineado.
- \*\*\*
99. Ahora bien, cabe precisar que el Decreto ahora estudiado es resultado de un segundo esfuerzo del Congreso local de emitir la normativa impugnada. Ello es así, pues, en un primer momento, esta Suprema Corte invalidó por falta de una consulta previa adecuada una modificación normativa similar. Por tal motivo, el análisis del Decreto ahora impugnado se hará bajo la óptica de revisión de cumplimiento del estándar previamente manifestado por esta Suprema Corte.
  100. Esto es, el estudio de la consulta en la presente acción de inconstitucionalidad, debe partir de una apreciación de la disposición del Congreso local por realizar una consulta. Así, el análisis del cumplimiento de las fases y medidas consultivas que se lleve a cabo no debe ser estricto, como ya se dijo, sino de manera integral y tomando en consideración que solo pueden tener efecto invalidante aquellas irregularidades que, en efecto, menoscaban el dialogo y/o la condición pluricultural de la consulta. De lo contrario, restaría el carácter instrumental al proceso de consulta y, en lugar de ello la tendría como un fin en sí mismo, puesto que anularía indebidamente procesos democráticos y de inclusión atendiendo meramente a formas y aspectos procesales.

101. Este Alto Tribunal destaca, en ese entendido, el **carácter instrumental de la consulta previa**. Se trata de un derecho procedimental que garantiza otros derechos sustantivos. No es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de efectivo acceso y pleno goce de dichos derechos sustantivos. Por lo que se torna necesario que ésta únicamente se active cuando las comunidades indígenas resulten particularmente afectadas en su esfera de derechos. Al respecto, se resalta que declarar la invalidez por falta de consulta no permite atender los vicios de fondo, por lo que es una herramienta que debe ser modulada en su uso.<sup>27</sup>

#### VI.2.4. Estudio de la consulta en el caso concreto

102. La reforma electoral ahora estudiada nació de la inquietud de las comunidades y población indígena de adecuar el marco legal en aras de que se les permitiera el acceso y el ejercicio pleno del conjunto de sus derechos de participación y representación política efectiva. Y, por otro lado, de lo resuelto en el juicio ciudadano TEEH-JDC-056/2018 por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, en el cual se ordenó al Congreso local realizar adecuaciones normativas a fin de garantizar la participación y la representación política indígena.
103. A partir de lo anterior, en ejercicio de su libertad de configuración, el Congreso local llevó a cabo una reforma constitucional y legal en materia de derechos político-electorales indígenas que culminaron con la promulgación de los Decretos 203 y 204, en el año dos mil diecinueve.
104. Sin embargo, los mismos fueron declarados inválidos por esta Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y 118/2019. Se consideró que la consulta previa llevada a cabo para dar paso a dicha reforma no fue válida. Por lo que el Pleno determinó que la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado debía realizar una consulta a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas bajo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Convenio no. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como diversos lineamientos y preceptos jurídicos constitucionales y de legislación secundaria.
105. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso Local llevó a cabo las tareas que consideró pertinentes para llevar a cabo la consulta previa conforme al estándar aplicable. A partir de las constancias, este Alto Tribunal advierte que se llevaron a cabo los siguientes actos relacionados con la consulta.
106. **Fase preconsultiva.** Tal como se expuso en el apartado anterior, en esta etapa se deben identificar los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanos que deben ser consultados, la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la forma de llevar a cabo el proceso y la intervención, así como la formalización de acuerdos entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de las comunidades.
107. En el caso analizado, esta etapa se desplegó con la emisión del “Acuerdo que modifica las bases para llevar a cabo la consulta a pueblos y comunidades del Estado de Hidalgo 2020 y que contiene las bases y protocolo general para llevar a cabo la consulta a pueblos y comunidades originarias y afromexicanas del Estado de Hidalgo 2022”.
108. A partir del informe final emitido por el Congreso, se desprende que, en aras de desarrollar dicho acuerdo, la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Hidalgo llevó a cabo diversas reuniones con organizaciones y liderazgos indígenas, así como autoridades municipales y estatales. Éstas tuvieron como objetivo que la Comisión se allegara de propuestas para la elaboración del protocolo de la consulta. De entre las reuniones llevadas a cabo destacan:
- i) La reunión de inicio de trabajos con los Municipios para la consulta indígena, celebrada con ochenta y cuatro municipios.
  - ii) El foro estatal para presentar el diseño de las bases para la consulta indígena.
  - iii) Tres foros regionales para el diseño de las bases para la consulta indígena en el Estado de Hidalgo, celebrados de manera simultánea en los municipios de Ixmiquilpan, San Bartolo Tutotepec y Huejutla de Reyes.

<sup>27</sup> Sáenz, Jaqueline y Jeannette Velázquez, *El derecho a la tierra y al territorio de los pueblos y comunidades indígenas: análisis de su desarrollo en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Anuario de Derechos Humanos de la Escuela Federal de Formación Judicial VI-2022, México, 2022, pp 95-125

109. De la consulta a la página oficial del Congreso del Estado de Hidalgo se advierte la publicación de la convocatoria al Foro Estatal y la invitación para tal evento se formuló en los términos siguientes:<sup>28</sup>



Pachuca Hidalgo; a 17 de junio del 2022.

**EL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO INVITA AL FORO PARA EL DISEÑO DE LAS BASES PARA LA CONSULTA INDÍGENA PREVIA, LIBRE E INFORMADA DE HIDALGO.**

El Congreso del Estado de Hidalgo a través de la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas ha comenzado trabajos orientados al diseño de las bases para la Consulta Indígena previa, libre e informada en el Estado, con el propósito de armonizar el artículo 5, párrafo décimo sexto, fracción III de la Constitución Política, así como crear un apartado especial en el Código Electoral, para establecer cómo los indígenas podrán competir para los cargos públicos y de elección popular.

Para ello, el Poder Legislativo realizará el Foro para el Diseño de las Bases para la Consulta Indígena previa, libre e informada en el Estado de Hidalgo, el cual está dirigido a pueblos y comunidades indígenas hidalguenses, organizaciones indígenas y sociedad en general, el día miércoles 22 de junio, a las 10:00 horas, en el Lobby de este Recinto Legislativo.

Esta actividad es el segundo paso dentro del plan de trabajo de la comisión de pueblos indígenas, el primero se dio el pasado 20 de abril en el Congreso del Estado, con la "Actualización del Catálogo y Comunidades Indígenas", que será la base para la consulta de las comunidades hidalguenses.

En el inicio de los trabajos se dio a conocer que una vez actualizado el catálogo será la base para llevar la consulta indígena previa, libre e informada, la cual tendrá por objeto que los pueblos originarios de Hidalgo definan, normen, diseñen las reformas de la ley en la materia para garantizar sus derechos de las comunidades, así como su plena representación.

Asimismo, los trabajos para la consulta indígena previa, libre e informada buscarán el establecimiento de una reforma legislativa político electoral que se convierta en un instrumento de los y para los pueblos indígenas.

Cabe destacar que, con el inicio de los trabajos, el Poder Legislativo y los 39 ayuntamientos, habrán de asumir el reto conjunto de ejecutar una serie de actividades institucionales, entre ellas crear un apartado especial en el Código Electoral del Estado de Hidalgo.

110. Del informe final, se destacan las siguientes conclusiones relativas a los foros. En Ixmiquilpan se contó con la participación de ciento treinta y nueve representantes de diversas comunidades de la región; en San Bartolo Tutotepec, de cincuenta y siete representantes; y, en Huejutla de Reyes, de cincuenta representantes. Además de miembros de la organización civil, autoridades administrativas estatales y municipales en cada una de las regiones.
111. Asimismo, en el dicho informe se destaca la presencia y acompañamiento en una serie de reuniones de trabajo de instituciones estrechamente vinculadas con el tema, tales como: la delegación estatal del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal para el Desarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo y el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.
112. De entre las propuestas que se dieron como resultado de las reuniones de trabajo, destacan: dejar de referirse como "indígenas" a las personas pertenecientes de pueblos originarios, tomar en cuenta a los comités de femeniles para formar parte de las autoridades representativas que acudirán a la fase consultiva, que la consulta sea difundida mediante perifoneo y que en la consulta participen las comunidades a través de un comité designado por cada Asamblea General Comunitaria.
113. A partir de lo anterior, los Diputados integrantes de la Junta de Gobierno de la LXV Legislatura del Congreso de Hidalgo sesionaron para emitir el referido Acuerdo, señalando como materia de consulta la adecuación de la legislación del Estado para permitir el acceso y el ejercicio pleno del derecho de participación y representación política efectiva de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas de Hidalgo.

<sup>28</sup> [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Comunicacion\\_social/boletines/Boletin\\_foro\\_consulta\\_indigena\\_17.06.2022.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Comunicacion_social/boletines/Boletin_foro_consulta_indigena_17.06.2022.pdf)

114. En éste, de manera enunciativa, se señalaron los siguientes temas a considerar en la consulta:

CONCEPTO	PROPUESTA 2022
Armonización constitucional federal a la local	- Incorporar las armonizaciones del año 2015 la fecha, en tratándose del artículo 2 de la CPEUM
Derecho de Asociación	- Considerar la creación de partidos políticos locales de personas pertenecientes a pueblos originarios bajo perspectiva intercultural
Derechos de participación política (mecanismos de participación ciudadana)	- Incorporar perspectiva intercultural en los mecanismos de participación ciudadana (iniciativa ciudadana, consulta popular y presupuesto participativo)
Derechos de Representación política	- Incorporar en vía de candidaturas independientes para personas pertenecientes a pueblos originarios en el plano municipal, distrital y estatal
Derechos dentro del Sistema Normativo Interno	- Incorporar la figura de representación comunitaria ante ayuntamientos bajo el principio de paridad de género. - Garantizar el derecho de transferencia directa de recursos públicos a comunidades originarias - Incorporar la facultad del IEEH para vigilar las elecciones de autoridades auxiliares municipales se realice conforme a los principios de autodeterminación comunitaria e incorporar la perspectiva intercultural en todos los municipios con presencia de población indígena.
Derechos de Representación política (poder legislativo)	- Reconocimiento expreso de derechos en régimen de partidos políticos
Migración de sistema electoral	- Reconocimiento expreso de derechos en el ámbito municipal y distrital electoral
Institucionalización transversal de la perspectiva intercultural jurídica	- Creación de la Dirección Ejecutiva de Derechos Político Electorales de los Pueblos Originarios y su integración a la Junta Estatal Ejecutiva del IEEH
Medidas compensatorias dentro del régimen de partidos políticos	- Incorporar la acreditación partidista de la adscripción calificada indígena, por ejemplo, a través de una exposición partidista de motivos sobre el cumplimiento de la vinculación comunitaria, además de los criterios fijados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. - Incorporar perspectiva intercultural para casos de violencia política contra las mujeres en razón de género - Incorporar bases legislativas para la postulación en el registro de candidaturas de personas pertenecientes a pueblos originarios. - Incorporar bases legislativas para la asignación de cargos de Representación Proporcional a nivel municipal y legislatura estatal, para garantizar postulaciones de personas pertenecientes a pueblos originarios y acceso efectivo al cargo. - Incorporar la pérdida de registro de candidaturas en caso de violación de la adscripción calificada, así como sanción en vía de procedimiento especial sancionador. - Incorporar perspectiva intercultural para la garantía del principio de paridad horizontal en candidaturas indígenas (bolsas diferenciadas de paridad, a partir de una tipología especial municipal y distrital) - Incorporar obligatoriedad para el encabezamiento de personas de personas pertenecientes a pueblos originarios en planillas y distritos uninominales en sede de candidaturas independientes. - Incorporar perspectiva intercultural para el cumplimiento de los requisitos para las candidaturas independientes. - Incorporar perspectiva intercultural en el financiamiento público a partidos, asignando un porcentaje de financiamiento específico. (3 o 5%) - Incorporar perspectiva intercultural en la realización de los debates organizados por el IEEH
Mecanismos para la solución de conflictos	- Incorporar mecanismos de MEDIACIÓN para dirimir conflictos intra, inter y extra comunitarios. - Incorporar delimitación competencial jurisdiccional, respecto de la vigencia de toda la gama de derechos político electorales - Crear una defensoría pública electoral para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

115. Asimismo, se determinaron los pueblos y comunidades que serían sujetos a consulta a partir de una actualización del Catálogo de Pueblos y comunidades indígenas. Como última acción de esta etapa, se tomó protesta al Comité Técnico Asesor integrado por (1) organizaciones y representantes indígenas; (2) el Centro Estatal de Lenguas y culturas indígenas y (3) personas de la academia e investigación.

116. A la luz de lo anterior, se puede concluir que la **fase preconsultiva fue debidamente cumplida**. Para comenzar, se advierte que nos encontramos ante una fase preparatoria que tiene como objetivo el diseño de la consulta. Por tanto, el escrutinio con el cuál se verifica el cumplimiento debe ser más flexible. Dicho lo anterior, se advierte que el Congreso llevó a cabo convocatorias que derivaron en diversos foros de discusión en las cuales se reunieron diversas autoridades, instituciones estrechamente vinculadas con el tema y representantes de las comunidades indígenas. Estas últimas realizaron algunas observaciones respecto al diseño de la consulta, mismas que fueron tomadas en consideración. Asimismo, se resaltan las gestiones llevadas a cabo para detectar debidamente a las comunidades que serían sujetas a consulta a partir de la actualización del Catálogo de Pueblos y comunidades indígenas.

117. **Fase informativa.** En esta fase se exige la entrega de información y difusión sobre el proceso consultivo, a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas previamente cuenten con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Además, se prevé la elección de un Comité representativo por la Asamblea General de cada comunidad.

- 118. En este sentido, en el protocolo se estableció que en dicha fase se debía aprobar la convocatoria para la consulta (1); se convocaría a las autoridades auxiliares de cada comunidad (delegados/delegadas) en las cabeceras municipales correspondientes para proporcionarles de manera oral, escrita y audiovisual un resumen ejecutivo de la propuesta legislativa (2) y se garantizaría una amplia difusión con pertinencia cultural a las comunidades y a la población indígena en general (3).
- 119. Por lo que respecta al primer punto, la emisión de la convocatoria para la consulta a pueblos y comunidades originarias y afromexicanas estuvo a cargo de la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Congreso del Estado.
- 120. Ahora, respecto a la convocatoria para las reuniones con las y los delegados, el informe final únicamente señala que se realizaron a través de diversos medios de comunicación, donde se invitó a la sociedad civil en general y para el caso de las autoridades de cada comunidad, la invitación fue de manera directa.
- 121. Bajo esta tesitura, a partir de las constancias, se advierte que se llevaron a cabo reuniones con los delegados de las comunidades originarias en las cabeceras municipales de los cuarenta y tres municipios donde hay al menos una comunidad reconocida como indígena en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo. Las mismas se desahogaron de la siguiente manera: en primer lugar, se tomó asistencia de los participantes y se les hizo entrega de material informativo; se dieron palabras de bienvenida a cargo de integrantes de la LXV Legislatura; se proyectó un video explicativo sobre la consulta tanto en lengua materna como en español; el área técnica expuso las actividades que se solicitaba fueran desarrolladas por las y los delegados municipales; y se abrió un espacio para dudas. Dichas reuniones fueron llevadas a cabo en español y en la lengua indígena predominante del municipio:



ACTA CIRCUNSTANCIADA DE TRABAJO FASE INFORMATIVA de la Consulta sobre la Reforma de Derechos Político Electorales, a Pueblos y Comunidades Originarias y Afromexicanas del Estado de Hidalgo 2022

**ACTA CIRCUNSTANCIADA DE TRABAJO FASE INFORMATIVA**

En el municipio de Acuachitlán, Hidalgo, siendo las 10:34 del día Miércoles 31 de agosto de 2022, se da inicio a la reunión convocada para la Fase Informativa, desahogándose en presencia de las personas abajo firmantes, conforme al Orden del Día siguiente:

- 1.- Registro de Asistencia, Firma de Aviso de privacidad de datos personales y Entrega de material informativo a Delegadas y Delegados de las Comunidades originarias.
- 2.- Palabras de Bienvenida a cargo de Diputadas y Diputados integrantes de la LXV Legislatura o de autoridades municipales, en su caso, de personal integrante del área técnica del Congreso del Estado.
- 3.- Proyección del video explicativo sobre la Consulta, primero en lengua materna y posteriormente en español.
4. Exposición a cargo del área técnica para hacer énfasis únicamente de las actividades que se solicita desarrollar a las y los delegados municipales.
5. Apertura de preguntas y aclaraciones. (SOLO DUDAS)
6. Cierre de la actividad.
7. Firma del acta de trabajo de los representantes de los organismos públicos (IEEH, CDEH, INPI, CEDESPI)

Asimismo, se hace constar que durante el desarrollo de la actividad se contó con la presencia de intérpretes traductores de la lengua Náhuatl, quienes fueron previamente identificados con los nombres de: Armando Huzyotenco Vargas


Por otra parte, se hace destacar que las dudas o comentarios que fueron libremente externados durante el desarrollo de la actividad, consistieron en:

La reunión se llevó a cabo en español y en náhuatl  
los delegados preguntaron la conformación del comité, a lo cual se les aclaró que el número de integrantes es indefinido aunque se se les recomendó que el comité este integrado por hombres y mujeres de manera equitativa. También se comentó que el comité solamente tendrá participación hasta el día de la próxima fase, dando que también preguntaron por la duración de participación del comité.  
Se les hizo entrega de material informativo a cada delegado de las comunidades originarias.

122. Ahora, el informe final señala que se contactó de manera directa a aquellos representantes administrativos comunitarios que no asistieron a la reunión informativa con el objeto de darles a conocer los temas a consultar e informarles las fechas de las reuniones a desarrollar en cada una de sus regiones o municipios.
123. Respecto al tercer punto, relativo a la difusión de la consulta a los pueblos y comunidades originarias, se desprende que ésta se dio en medios de comunicación públicos, privados y sociales.
124. La convocatoria se dio a conocer en cada comunidad a través de texto (convocatoria en extenso) y material audiovisual tanto en español como en las siete lenguas indígenas con mayor presencia en la entidad. Esta contenía de manera enunciativa los temas que serían objeto de consulta, de entre los que se encuentran los derechos de participación y representación política. Resalta que las traducciones correspondientes fueron facilitadas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
125. Asimismo, de entre los medios de difusión resaltan los materiales en emisoras de radio locales y las entrevistas para dar a conocer el mecanismo de participación realizadas a diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso Local. El informe señala que algunos *spots* y entrevistas fueron transmitidas en dos o hasta siete lenguas en diversos municipios de la región. Asimismo, la comunicación al público indígena en general se reforzó con mensajes directos con perifoneo en aquellas demarcaciones con mayor población indígena. Se enfatiza en la posibilidad de que las y los interesados se acercaran a los delegados a exponer sus inquietudes sobre la consulta.
126. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **también se cumplió debidamente con la fase informativa** por las razones que se exponen a continuación.
127. Para llevar a cabo el análisis, se retoma el criterio precisado en la acción de inconstitucionalidad 113/2022<sup>29</sup>. Este Alto Tribunal determinó en ese precedente que la consulta llevada a cabo para reformar la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero se llevó a cabo conforme a los estándares desarrollados por esta Suprema Corte.
128. Por lo que respecta a la etapa informativa, determinó que el conjunto de labores realizadas resultó suficiente pues la consulta se difundió por diversos medios de comunicación en distintos formatos y en las lenguas indígenas identificadas en la región. En aras de reforzar la determinación, se presentó y valoró la información empírica respecto al alcance de la difusión.
129. Se expuso que la consulta se difundió a través de *spots* de audio, video, carteles, lonas impresas en español, mixteco, náhuatl y amuzgo. Asimismo, se compartieron entrevistas realizadas a las personas en el cargo de diputación en donde se compartió información sustantiva de la consulta en redes sociales y se publicaron ocho boletines informativos en el sitio electrónico oficial. Por último, resalta que se realizaron asambleas informativas distribuidas en las siete regiones del Estado.
130. A partir de esta descripción, el precedente realizó un análisis cuantitativo del impacto de la difusión. Por ejemplo, señala que, en el caso de la radiodifusión de los *spots*, fueron reproducidos por un total de treinta y siete estaciones, generando un alcance estimado de un millón quinientas mil personas que pudieron escuchar la información solicitada. Y en el caso de las asambleas, se registró la participación de más de mil cien comunidades indígenas o afromexicanas.
131. Así, a la luz de dicho precedente, se advierte que el criterio para aproximarse a esta etapa, si bien tiene un componente cuantitativo, es preponderantemente cualitativo y enfocado en la estrategia utilizada para informar. Así, el objetivo central del estudio de la etapa se vuelve el calificar cómo se buscó aproximarse para informar a la población objetivo.
132. Ahora, aplicado al caso en concreto, se da cuenta que se diseñó un modelo tal que torna accesible el conocimiento de las medidas legislativas de la consulta tanto para las autoridades y representantes indígenas como para las comunidades originarias y afromexicanas en general.
133. Respecto a la comunidad en general, el diseño prevé diversos medios de difusión pensados para aproximarse al público objetivo, lo que dificulta considerablemente que una persona indígena no entre en contacto con alguno de ellos. A manera de ejemplo, de manera estratégica, se inclinó por las emisoras de radio a partir de tomar en cuenta que las poblaciones indígenas tienen acceso limitado a internet y se optó por el perifoneo en zonas y horarios estratégicamente pensados. Asimismo, en todo el proceso de difusión se adaptó la información difundida en diversas lenguas indígenas, tomando en cuenta el reto de la pluralidad lingüística.

<sup>29</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, fallada el cinco de unió de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

134. Por lo que respecta a las autoridades y representantes, la notificación directa aseguró el conocimiento de las autoridades respecto a las reuniones informativas. El diseño de dichas reuniones volvía accesible el conocimiento de la consulta pues se les daba información en diversos formatos y en lengua indígena, además de abrirse espacios para hacer preguntas.
135. **Fase de deliberación interna.** En esta fase, los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas evalúan internamente la medida a través del diálogo y la toma de acuerdos.
136. Este Alto Tribunal da cuenta que no se cumplió con el plazo establecido en ley para que las comunidades y población originaria tengan un tiempo mínimo suficiente para analizar y debatir su contenido. Al respecto, el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo dispone:
- Artículo 15.- En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación.***
137. La fase informativa, que, de acuerdo con el Protocolo, inicia con la aprobación y difusión de la convocatoria, se realizó del veintinueve de agosto al once de septiembre de dos mil veintidós. Mientras que la consulta se llevó a cabo del diecinueve de septiembre al dos de octubre de dos mil veintidós. Se observa que del veintinueve de agosto al diecinueve de septiembre media un plazo de veinte días naturales. Por tanto, esta Suprema Corte advierte que no se cumplió con el artículo 15 de la ley, y en ese sentido, **no se dio un plazo razonable para el análisis y deliberación de la materia sujeta a consulta.**
138. Se enfatiza en que el mismo Congreso es quien previó el plazo de veinte días naturales como una medida necesaria para incitar un espacio de deliberación interna de las comunidades. Esto es, como una protección para que las comunidades puedan tomar decisiones consensuadas respecto a aquellos asuntos que atañen a las mismas. Así, el requisito del plazo considerado razonable se refuerza al tomar en cuenta la magnitud y el impacto de la reforma. La misma prevé la modificación, adición y eliminación de diversos artículos del código electoral local para realizar una reestructura general del sistema político electoral que habilita a tener elecciones conforme a sus normativas internas y prevé la participación y representación político-electoral de las comunidades y personas indígenas.
139. **Fase de diálogo.** De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta, en esta etapa del proceso se exige un diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
140. En el Acuerdo se determinó el establecimiento de un diálogo entre los Comités Representantes de cada comunidad y la propia comunidad, con el objetivo de allegarse de opiniones, sugerencias y propuestas para adecuar la legislación. Asimismo, se expresó que en cada consulta municipal se debe elaborar un acta que contenga las propuestas y acuerdos y el deber de constar fehacientemente la voluntad y las opiniones vertidas.
141. Atendiendo a dichas consideraciones, se llevaron a cabo reuniones entre las comunidades reconocidas como indígenas y los Comités representantes, con la presencia de personas representantes de diversos organismos públicos. En éstas, se contó con un intérprete de la lengua indígena predominante del municipio.
142. A los comités representantes se les entregó un cuadernillo para que, en cada reunión celebrada en las cabeceras municipales, cada comité representante fuera votando los temas de la consulta. En el cuadernillo se presentaba el tema sujeto a discusión, seguido de un recuadro para votar a favor o en contra de este. Asimismo, se contemplaba en la parte inferior de cada tema, un espacio de propuestas y comentarios para que las personas asistentes a la consulta pudieran expresar opiniones. A continuación, se presenta un ejemplo:



## 1. Armonización constitucional

Incorporar de manera precisa en la Constitución Política del Estado de Hidalgo los derechos que ya están regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**A FAVOR**

**EN CONTRA**

**Propuestas/Comentarios:**

---

---

---

---

---

---

---

---

143. Las preguntas sujetas a votación fueron las siguientes:

- Incorporar de manera precisa en la Constitución Política del Estado de Hidalgo los derechos que ya están regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Integrar el derecho a crear partidos políticos locales de personas pertenecientes a pueblos originarios con procedimientos culturalmente adecuados.
- Garantizar que los mecanismos de participación ciudadana tengan procedimientos culturalmente adecuados.
- Para postularse como candidato independiente proveniente de un pueblo o comunidad originaria, se propone un procedimiento mucho más accesible y culturalmente adecuado.
- Incorporar la figura de representación comunitaria ante los Ayuntamientos procurando el principio de paridad de género.
- Garantizar el derecho de transferencia directa de recursos públicos a las comunidades originarias cuando lo soliciten.
- Darle facultad al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para presenciar las elecciones de autoridades auxiliares municipales, con el fin de que estas se realicen conforme a los principios de autodeterminación e incorporar la perspectiva intercultural en todos los municipios con presencia de población indígena.
- Que exista el reconocimiento expreso sobre el derecho en el régimen de partidos políticos, es decir, que se garantice por escrito que en las candidaturas de partidos se postule a personas de comunidades originarias.
- Otorgar el derecho a los pueblos y comunidades originarias a cambiarse del sistema de partidos al sistema normativo interno (usos y costumbres).
- Crear la Dirección Ejecutiva de Derechos Político-Electorales de los pueblos originarios y su integración a la junta ejecutiva del IEEH con el fin de promover y procurar los derechos políticos-electorales de las personas de los pueblos originarios.
- Incorporar normas que garanticen que habrá postulaciones de personas pertenecientes de pueblos originarios a los cargos de representación proporcional a nivel municipal y en el congreso del estado, buscando un acceso efectivo al cargo.
- Incorporar la acreditación partidista de adscripción calificada indígena. Es decir, tener mecanismos que garanticen que las personas que quieran ocupar un espacio apartado para:
- Incorporar perspectiva intercultural para casos de violencia política contra las mujeres y en razón de género.
- Incorporar normas que garanticen que habrá postulaciones de personas pertenecientes de pueblos originarios a los cargos de Representación proporcional a nivel municipal y en el congreso del Estado, buscando un acceso efectivo al cargo.

- Con el propósito de garantizar la participación de mujeres provenientes de pueblos originarios a cargos públicos, se propone crear un mecanismo especial para que más mujeres de pueblos originarios ocupen puestos de elección popular.
  - Incorporar la obligación de que, en los municipios y distritos considerados como indígenas, las candidaturas independientes y las planillas sean encabezadas por personas pertenecientes a pueblos originarios.
  - Incorporar la obligación de que cierto porcentaje del financiamiento a partidos políticos sea ocupado para actividades que fomenten la participación política de personas provenientes de pueblos originarios.
  - Garantizar que los debates del IEEH cuenten con diversos mecanismos que permitan la participación de personas provenientes de pueblos originarios.
  - Incorporar mecanismos de mediación para solucionar conflictos dentro de la comunidad, entre comunidades y entre la o las comunidades con otras instituciones u organismos.
  - Incorporar un sistema que permita que todos los conflictos relacionados con los derechos político-electorales puedan ser atendidos por la misma autoridad judicial.
  - Crear un espacio que sería una defensoría pública electoral donde se atiendan conflictos en el ámbito electoral dirigida a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
144. El informe advierte los resultados a los que se llegó a partir de dicho modelo de consulta. Concluye que hubo una alta aceptación en las propuestas de consulta, pues casi en su totalidad fueron aprobados por más del noventa por ciento (90%) por las comunidades consultadas. Asimismo, incluye en el cuadernillo los comentarios expresados, divididos por tema y por municipio.

## 2.DERECHO DE ASOCIACIÓN

### ACAXOCHITLÁN

#### APAPAXTLA. EL CHICO

Para poder tener en nuestro municipio partidos políticos originarios.  
Propuesta que se tome el porcentaje para participar 50% hombres y 50% mujeres para que haya igualdad.

#### EL TEJOCOTAL

Implementar otros derechos en igualdad de género de acuerdo a las capacidades. Realizar este procedimiento de forma transparente y entendible para todas las comunidades originales.

#### LA CUMBRE DE SANTA CATARINA

Buena propuesta de formar partidos políticos locales en las comunidades ya que tienen más conocimiento de las necesidades de nuestro pueblo.

#### LOS REYES

Que se respete el partido de los indígenas y que sea escuchado y no sea menospreciado por otro partido políticos.

#### NUEVO SAN JUAN

Que les den derecho de participación a los pueblos para ser candidatos que sea originario del pueblo.

#### PAREDONES

Tomar en cuenta una persona originaria local del mismo pueblo o comunidad que sea indígena.

#### SAN MIGUEL

Elegir un candidato para que hable la lengua indígena para poder representarnos.

#### SAN PEDRO TLACHICHILCO

Que se pueda dar apoyo económico al partido indígena que se crea para participar en elecciones ejerciendo los mismos derechos como los partidos existentes.

#### SANTA CATARINA

Que si nos gustaría que se integre un grupo de la misma comunidad pero que sea legítimos 100% originarios indígenas y que hablen la lengua náhuatl.

#### SANTIAGO TEPEPA

Respetar autonomía de la comunidad indígena y que se respete la autonomía de cada una.

#### TOXTLA

En nuestra comunidad tenemos también conocimiento como pueblos originarios de hidalgo.

#### YEMILA

pero que se baje la cantidad a todos los partidos políticos o que no haya propuestas para ninguno a ver si así participan sin dinero.

#### ZOTICTLA

Si está bien que nos tomen en cuenta y nos respeten para cualquier cargo y no ser manipulados es una manera de conocer cómo se mueve la política.

### ALFAJAYUCAN

#### DECA

Es importante para defender sus derechos, pero también cumplir con sus obligaciones que llegue al poder y una persona bilingüe... ilegible.

#### EL DOYDHE

Tomar más en cuenta a la población indígena y que pueda formar parte de algún partido político y poder representar algún cargo publico

#### EL ESPIRÍTU

Y que realmente se respeten los acuerdos de los pueblos y para tal procedimiento no requiera tantos requisitos ya que la voz del pueblo tiene validez y debe respetarse

#### SAN LUCAS

Siempre y cuando la persona tenga ideas y principios.

#### SAN PABLO OXTOPIPA

Que los procedimientos sean iguales y con menos requisitos y que las actas de asamblea sea un requisito único.

#### SANTA MARÍA XIGUI

Si se puede cuando la persona indicada al puesto la persona compruebe su identidad.

#### YONTHE CHICO

Si porque realmente sea con un procedimiento culturalmente adecuado.

145. Al respecto, este Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que para que una consulta sea acorde con el estándar constitucional y convencional, debe responder a un proceso de diálogo real entre todas las partes involucradas, permitiendo a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

146. Sin embargo, a la luz de lo precisado en el informe, este Pleno considera que esta etapa **no cumple con el estándar desarrollado por esta Suprema Corte.**
147. En primer lugar, se observa que hay una imposición de formalidades electorales. A partir de las constancias, no se advierte que las comunidades y población indígena y afromexicana hayan acordado como método de participación en la consulta a los cuadernillos. Por tanto, se puede presumir que este se estableció de manera unilateral por parte de la autoridad estatal.
148. Ahora, el propio método coarta la expresión de la participación de las personas indígenas y afromexicanas. El hecho de que únicamente el comité contara con el cuadernillo para plasmar las conclusiones de la reunión, genera incertidumbre respecto del proceso de deliberación de las y los asistentes. Esto es, no queda claro el trayecto decisorio que va desde la discusión del tema hasta las anotaciones en el cuadernillo.
149. En segundo lugar, el diseño del cuadernillo genera limitantes en la discusión del tema sujeto a consulta. El establecimiento de temas genéricos predispone el sentido del debate y al mismo tiempo, limita un pronunciamiento respecto al diseño normativo. Dichas consideraciones se agravan si se toma en cuenta que se fijó un formato de respuesta binaria frente a los temas sujetos a discusión. Respecto a este último punto, no pasa inadvertido el espacio dedicado a propuestas y comentarios. Sin embargo, se considera que ésta se encuentra predispuesta por el propio método de elección, al ser una cuestión adicional del diseño de participación.
150. En tercer lugar, de la información aportada por el propio Congreso se desprende que el cuadernillo no fue traducido en las lenguas indígenas habladas en Hidalgo, lo que resulta inadmisibles si nos encontramos frente a una consulta dirigida justamente a personas indígenas. Además de que no puede pasar inadvertido que todas las etapas previas están encausadas para llegar a esta, pues es ésta última la expresión de la opinión en el proceso de consulta, por excelencia.
151. No pasa inadvertida la presencia de intérpretes en las reuniones. Sin embargo, ello no subsana el hecho de que el principal medio de consulta no se encuentre disponible en lengua indígena. Además de que no obran constancias que acrediten fehacientemente ese carácter de intérpretes.
152. Además, el hecho de que en las demás fases se haya previsto aportar la información en lengua indígena no compensa el hecho de que en la fase de diálogo con la autoridad respecto al diseño normativo se haya omitido la traducción.
153. Así, a la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el método empleado no fue culturalmente adecuado y no permitió una verdadera participación de las comunidades y pueblos originarios y afromexicanos para aportar ideas respecto al diseño normativo.
154. **Fase de decisión.** Esta última fase consiste en la comunicación de resultados y entrega de dictamen.
155. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, si bien por regla general los poderes legislativos deben hacer un esfuerzo de buena fe para incluir la totalidad de las propuestas hechas, lo cierto es que se reconoce la imposibilidad de que ello tenga una pretensión totalitaria, a partir de la composición multiétnica, plurilingüística y multicultural del pueblo mexicano. Las diversas cosmovisiones y normativa interna de los pueblos y comunidades originarios y afromexicanos hacen muy probable que existan propuestas que se contrapongan entre sí. En este sentido, se estimó que el **principio de mayor consenso posible** garantiza que no se imponga arbitrariamente la cosmovisión de uno de los pueblos o comunidades frente a las demás. Ello así, pues dicho principio implica que se debe incorporar el mayor número de propuestas en las que los diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas consultadas llegaron a un consenso.
156. De este modo, esta Suprema Corte consideró que, bajo ese estándar, es posible garantizar que la consulta a los pueblos y las comunidades originarias y afromexicanas sea efectiva y no se trate de un mero ejercicio simbólico<sup>30</sup>.
157. Conforme a las constancias, se advierte que la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la Sexagésima Quinta Legislatura realizó una propuesta de redacción legislativa, estableciendo que se basó en los resultados de la consulta. Sin embargo, no existe evidencia alguna que permita dar cuenta de cuáles propuestas por los pueblos y comunidades indígenas fueron consideradas y cuáles no.

<sup>30</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 113/2022 resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos.

158. Ahora, el Congreso determina que dicha propuesta fue sometida a consideración del Comité Técnico Asesor de la Consulta para recibir observaciones y comentarios en diversas reuniones de trabajo, cuyo resultado derivó en la aprobación unánime de las y los integrantes presentes el día veintiocho de junio del año en curso. Sin embargo, no obra constancia alguna que permita dar cuenta de las reuniones que se llevaron a cabo, ni peor aún, de la misma propuesta aprobada.
159. Bajo este tenor, este Tribunal da cuenta que la iniciativa de la cual deriva el decreto impugnado es una presentada por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura, sin que se pueda advertir que la misma resulta la misma de la propuesta aprobada por el Comité Técnico. A la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno se ve imposibilitado de sostener que el Decreto ahora impugnado derivó de una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
160. Asimismo, a partir de las constancias, este Alto Tribunal no advierte que los resultados de la consulta hubieren sido publicados como tal, y mucho menos en las diversas lenguas indígenas usadas que se usaron en las distintas versiones de la Convocatoria, lo que resulta contrario al artículo 19 de la Ley de Derechos y Cultura indígena para el Estado de Hidalgo.<sup>31</sup>
161. Expuesto lo anterior, aunque esta Suprema Corte valore positivamente la voluntad de apertura al diálogo del Congreso Local apreciada a través de convocar y escuchar a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas del Estado de Hidalgo, estima que no se llevó a cabo una consulta conforme al parámetro que ha establecido este Alto Tribunal; esto, por lo que hace a las tres últimas fases.
162. Si bien, las primeras dos fases de la consulta cumplieron con los estándares aplicables, lo cierto es que, **en las etapas de deliberación interna, diálogo y decisión** se actualizaron vicios que resultan trascendentales para que las personas y comunidades indígenas pudiesen emitir su opinión respecto a las medidas legislativas sujetas a consulta. Por tanto, lo que procede es **declarar la invalidez** del Decreto número 576 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el veintidós de agosto de dos mil veintitrés.

#### VI.2.5. Consulta previa en relación con la eliminación de Consejos municipales

163. El Partido Revolucionario Institucional reclama que no se llevó a cabo una consulta previa a personas y comunidades indígenas y afromexicanas respecto al Decreto número 578 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Afirma que la desaparición de los Consejos Municipales afecta de manera directa la organización y derechos políticos de los pueblos originarios pues algunos de los municipios en los que desaparecerán dichos Consejos son compuestos por población originaria casi en su totalidad.
164. Esta Suprema Corte considera que no asiste razón al partido accionante en torno a la necesidad de realizar una consulta previa sobre dicha medida legislativa. La desaparición de los Consejos Municipales no se traduce en una afectación directa y diferenciada en las personas y comunidades originarias y afromexicanas.
165. Como se ha mencionado, la consulta es garantía y expresión del derecho de autodeterminación del que gozan las comunidades originarias. Es una herramienta que reconoce el pluralismo, a partir de dar cuenta de las concepciones y efectos diferenciados que una política pública o medida legislativa puede tener en el colectivo. En este sentido, obedece a la finalidad de poner sobre la mesa de debate político aquellos intereses de los grupos originarios que históricamente han sido marginados del debate público. Así, el requisito de consulta se activa como protección al grupo o comunidad originaria como colectivo político, y no así en lo individual —aunque la afectación a los derechos individuales de sus miembros puede activar la necesidad de consulta cuando configure o impacte también en clave colectiva—.
166. Esta Suprema Corte considera que siempre deben diferenciarse dos realidades. Por un lado, que las personas y comunidades indígenas forman parte del Estado Mexicano, por lo que innegablemente las decisiones del aparato estatal les afectarán, de una u otra forma, en tanto ciudadanos del Estado Mexicano. Y, por otro, el carácter político que, como colectivo, corresponde a los pueblos y comunidades indígenas y los derechos que, también en esa clave —colectiva— les corresponden y que no consisten en la suma ni superposición de los derechos de las personas que los integran, sino que tienen una entidad propia, como derechos colectivos, y un contenido comunitario y, en última instancia, de autodeterminación.

---

<sup>31</sup> Artículo 19.- Los resultados de las consultas deberán difundirse con amplitud con su correspondiente traducción a en lengua indígena, en un plazo no mayor a noventa días naturales posteriores a la consulta.

167. Pues bien, lo correspondiente a las autoridades y a los órganos electorales que participan en las elecciones bajo el sistema de partidos políticos está relacionado con los derechos político-electorales de las personas —indígenas o no— frente al Estado. Y en esa lógica, lo relativo a la desaparición, configuración o diseño de los órganos electorales no impacta, de manera diferenciada, en el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, a pesar de que en ciertos municipios la mayoría de población pertenezca a grupos originarios.<sup>32</sup>
168. No se trata, como sí aconteció con las modificaciones contenidas en el decreto 576 —que se analizó previamente—, de una modificación en el sistema de elección de las autoridades internas de las comunidades o de la transición de elecciones del sistema de partidos políticos a la elección de autoridades municipales bajo sistemas normativos internos. Se trata, en el caso, de la eliminación de órganos electorales con funciones en las elecciones estatales y, en esa medida, el diseño o configuración que llevó a cabo el legislador estatal no adquiere un tamiz relacionado con la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y tampoco impacta de manera diferenciada a los derechos individuales —político-electorales— de las personas indígenas.
169. Esta es la lógica argumentativa que se ha plasmado en diversos precedentes de esta Suprema Corte, tal como se estudió en el apartado relativo al parámetro de las consultas. A manera de recapitulación, se puede citar la **acción de inconstitucionalidad 90/2022** resuelta en sesión de treinta de enero de dos mil veintitrés, en donde se determinó que no era necesaria la consulta en materia indígena al analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos electorales de la Ciudad de México. Se determinó que la reforma establecía una reestructura organizacional del Instituto Electoral de la Ciudad de México sin prever prerrogativas o reglas especiales dirigidas a los pueblos indígenas.<sup>33</sup>
170. En el mismo sentido, en la **acción de institucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023,43/2023 y 47/2023** resuelta en sesión ocho de mayo de dos mil veintitrés, se determinó que no existía obligación para realizar una consulta previa en materia indígena. Ello así pues la Ley de Comunicación Social cuestionada regula la propaganda gubernamental bajo cualquier modalidad de comunicación social, sin guardar relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas.
171. A la luz de lo anterior, para determinar si debió realizarse una consulta previa habrá que responder a la interrogante *¿la desaparición de los consejos municipales afecta de manera directa y diferenciada los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos? O, dicho de otra manera, ¿la desaparición de los consejos municipales incide en los derechos de los pueblos y comunidades como colectivo de manera diferenciada frente al resto de la población?* La respuesta es en sentido negativo.
172. El reproche que deriva de la desaparición de los Consejos Municipales deviene de una percepción de afectación a la esfera individual de derechos político-electorales. Es decir, en todo caso, se trata de una vulneración en la esfera político-electoral de la persona indígena como integrante y parte activa del modelo electoral del aparato estatal.
173. Dicha afectación será de manera genérica para toda la población al tratarse de un rediseño institucional electoral. Esto es, la eliminación de los Consejos Municipales no sólo se realizará en aquellos municipios predominantemente indígenas, sino en todo el Estado. De ahí lo infundado de este argumento.

#### **VI.2.6. Efectos de la invalidez por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas**

174. Habiéndose precisado que el Decreto número 576 no cumple con el estándar de consulta previa determinado por esta Suprema Corte, en específico, en sus últimas tres fases, y que los Decretos 572 y 578 no se encontraban sujetos al requisito de consulta a personas y comunidades indígenas, este Tribunal Pleno procede a determinar los alcances de la vulneración del derecho a la consulta en el caso concreto.

<sup>32</sup> Véase Velázquez, Jeannette. El caso del "Municipio indígena" de Cherán: una mirada a la luz del deber de garantía del derecho de autogobierno. Repensando la intervención jurisdiccional, FLACSO México, julio 2016.

En especial véanse las siguientes afirmaciones: En otras palabras, "(...) resulta necesario separar los procesos electorales estatales de aquellos políticos de las comunidades, debe procurarse ser claro en las determinaciones tomadas por la autoridad judicial, pues está en juego este carácter doble (de ciudadanos del Estado y la identidad comunitaria indígena)". Y es que "el tipo de asunto en donde entra en juego el núcleo esencial del derecho de autogobierno indígena, es donde la autoridad comunitaria es diferente a la estatal y, por ello, existe un doble estatuto político y normativo para sus miembros: el comunitario y el estatal."

<sup>33</sup> De dicha determinación se exceptuó el artículo 83, fracción II, inciso n) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, respecto del cual se declaró que si era necesario llevar a cabo la consulta indígena. Dicha disposición hacía referencia a la atribución de la Junta Administrativa del Instituto Electoral local para aprobar los proyectos de Programas Institucionales que formulen los Órganos Ejecutivos y Técnicos vinculados a la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos

175. El punto de partida es el criterio fijado en la acción de inconstitucionalidad 212/2020<sup>34</sup>. En el precedente, esta Suprema Corte declaró la invalidez del capítulo VI, denominado “De la educación indígena” de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el decreto número 208, encaminado a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena, sin que hubiera realizado una consulta previa.
176. Se fijó como criterio que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida respecto de legislación que no es exclusiva para estos grupos, el vicio en el procedimiento legislativo no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, sino sólo de determinados artículos. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a las comunidades y población indígena, la falta de consulta invalidará todo el ordenamiento.
177. Esto es, se tiene como criterio de este Alto Tribunal que deben ser sujetas a consulta todas aquellas disposiciones normativas que contengan regulación específica de personas y pueblos indígenas y afromexicanos, *o que impacten normativamente*, sin calificar si la disposición incide de manera positiva o negativa en dicho grupo.
178. Ahora bien, es necesario aclarar que dicho criterio no debe obedecer a un criterio textualista; pues ello puede provocar que se invaliden, injustificadamente, disposiciones simplemente por contener la palabra “indígena” o similares, sin que estas tengan un efectivo impacto normativo. O bien, que se declaren válidas aquellas disposiciones normativas que inciden de manera directa en las comunidades originarias y sus derechos pero que no contienen el término “indígena” o “vulnerable” en su redacción. De atender a dichos lineamientos textualistas o gramaticales, se desnaturalizaría el carácter instrumental de la consulta como garantía de derechos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas.
179. En el caso, se trata de un entramado de artículos reformados en el código electoral local que atienden la inclusión en el sistema electoral de las personas y comunidades indígenas, así como sus derechos político-electorales. Esto es, tienen que ser leídos en clave de un sistema normativo general por lo que no pueden ser analizados por partes. En consecuencia, lo conducente es **declarar la invalidez de todo el decreto**.
180. Ahora bien, los efectos deben ser diseñados de tal suerte que tomen en cuenta los costos y complejidades detrás de la consulta y no tengan un efecto paralizante en la maquinaria legislativa. Pues, se reitera, la consulta no es más que una herramienta para garantizar derechos sustantivos. Por ello, este Pleno determina que el procedimiento de consulta se reparará a partir de la fase de deliberativa.
181. Asimismo, este Tribunal es consciente de que la intención legislativa pretende cumplir e instrumentar medidas legislativas novedosas en el ámbito de la autodeterminación comunitaria. Por tanto, en aras de limitar el efecto *regresivo* de la eliminación, es procedente postergar la invalidez de la norma, en los términos que se precisarán en el apartado de efectos de esta sentencia, en tanto el Congreso cumple con su obligación de llevar a cabo las fases últimas de la consulta y vuelve a legislar.

### VI.3. Consulta a personas con discapacidad

182. El Partido Verde ecologista de México cuestiona el artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 207.** (...) V. Garantizar en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género.”

183. Por otro lado, el partido político Movimiento Ciudadano reclama la falta de consulta a personas con discapacidad en relación con el artículo 66, fracción XIII, que dispone:

“**Artículo 66.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: (...) XIII. Nombrar o remover a propuesta de la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral, a las Consejerías Electorales propietarias y suplentes ate los Consejos Distritales, por votación mayoritaria de las consejerías presentes; en la integración de los Consejos Distritales, el Consejo General otorgará preferencia a personas de grupos vulnerables que reúnan los requisitos correspondientes;”

<sup>34</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, fallada el primero de marzo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

184. Ahora, a pesar de que sólo el partido político Movimiento Ciudadano adujo la falta de consulta a personas con discapacidad, esta Suprema Corte considera que, en suplencia de la deficiencia de la queja, se debe advertir el mismo reclamo para la fracción V del artículo 207 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, impugnado por el Partido Verde Ecologista de México.
185. Para analizar ambas porciones normativas, primero se expondrá el parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad (VI.3.1) para posteriormente hacer el análisis de las disposiciones en concreto (VI.3.2).

**VI.3.1. Parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad**

186. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “la convención”) que establece lo siguiente:
- 4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.
187. Como se ha señalado en la acción de inconstitucionalidad 68/2018<sup>35</sup>, este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado (i) con el modelo social de discapacidad, (ii) con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.
188. Así, en primer lugar, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda<sup>36</sup>–, favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.
189. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etc. frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos<sup>37</sup>. Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

<sup>35</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

<sup>36</sup> Cfr. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1ª VI/2013 (10ª), Primera Sala, Décima época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro 2002520, de rubro y texto: “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.** La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de “prescendencia” en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado “rehabilitador”, “individual” o “médico”, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo “social”, el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.”

<sup>37</sup> PALACIOS, Agustina. “El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad” en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por CAICEDO TAPIA Danilo y PORRAS VELASCO Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010. página 390

190. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.
191. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.
192. En segundo lugar, 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 (artículo 3.a<sup>38</sup>), su derecho de igualdad (artículos 5<sup>39</sup> y 12 de la misma Convención<sup>40</sup>, entre otros) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29<sup>41</sup>) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.
193. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político<sup>42</sup>. Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica<sup>43</sup>, lo cual resuena en su participación.
194. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es, en sí misma, una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por lo tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

<sup>38</sup> **Artículo 3**

**Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

<sup>39</sup> **Artículo 5**

**Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

<sup>40</sup> **Artículo 12**

**Igual reconocimiento como persona ante la ley**

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

<sup>41</sup> **Artículo 3**

**Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

**Artículo 29**

**Participación en la vida política y pública**

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: (...)

<sup>42</sup> DEL ÁGUILA, Luis Miguel. “La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector” en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71

<sup>43</sup> PALACIOS, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

195. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político y c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia<sup>44</sup>.
196. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales de las personas con discapacidad<sup>45</sup>. Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por lo tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños.
197. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad<sup>46</sup>. Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención.
198. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de diversos otros derechos. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, así como para fomentar la igualdad inclusiva. 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, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.
199. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad, pues, en atención al artículo 1º constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.
200. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad<sup>47</sup>. Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.
201. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>48</sup>, ha determinado que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

<sup>44</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.

<sup>45</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1ª CXLIV/2018 (10ª) Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 362, número de registro: 2018746, de rubro y texto: "**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.** El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."

<sup>46</sup> Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General num. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

<sup>47</sup> Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

<sup>48</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las ministras Luna Ramos, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

202. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la **acción de Inconstitucionalidad 212/2020**<sup>49</sup>–, la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016<sup>50</sup>–, o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).
203. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad<sup>51</sup>. Ello incluye —como se desprende de la literalidad del artículo— cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.
204. Por lo anterior, las “cuestiones relacionadas” no deben entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad. Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo tercero, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales<sup>52</sup>.
205. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
206. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.
207. Ahora bien, partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020<sup>53</sup>, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.
208. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, se deberán invalidar las normas que les atañe, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>50</sup> Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>51</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 15:

15. [...] Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. [...]

<sup>52</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 19.

<sup>53</sup> Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>54</sup> Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 176/2020, 179/2020, 214/2020 y 186/2020, por mencionar algunos.

209. Ahora, en cuanto a los elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018<sup>55</sup>, esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:
210. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad– este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisivos. En ese sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia para la decisión final<sup>56</sup>.
211. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos de decisión. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, 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.

### VI.3.2. Análisis del caso concreto

212. Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, corresponde al Tribunal Pleno examinar la norma impugnada a la luz de los estándares fijados en el apartado anterior.
213. Concretamente, para determinar si en el presente caso el Congreso del Estado de Hidalgo incumplió con su obligación de consultar a las personas, es necesario notar que del informe de la autoridad legislativa se desprende que no se llevó a cabo un proceso de consulta, por lo que bastará confirmar con que la norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad para determinar su invalidez.
214. En primer lugar, respecto a la fracción XIII del artículo 66 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, este Tribunal Pleno considera que el argumento de Movimiento Ciudadano es **infundado**, pues esta norma no incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad y, por lo tanto, no era necesaria su consulta.
215. Y ello es así porque la porción “preferencia a personas de grupos vulnerables” no implica de forma particular al grupo integrado por personas con discapacidad, sino que es una designación nominativa que puede comprender otros grupos históricamente discriminados o excluidos.
216. En ese sentido, no puede extraerse de dicha porción normativa la obligación de consultar a las personas con discapacidad, pues ello implicaría hacer una lectura textualista de la norma al invitar a entender que cuando se menciona “grupos vulnerables” ello implica activar la garantía de consulta automáticamente. Esta lógica incluso resultaría contraria a lo que buscan las normas que regulan las consultas, pues lo que buscan es tutelar de manera efectiva la participación de personas pertenecientes a estos grupos en normas que afectan su esfera de derechos.
217. En ese sentido, queda preguntarnos si la norma contenida en la fracción V del artículo 207 del código electoral del Estado de Hidalgo sí afecta los derechos o intereses de las personas con discapacidad, lo que detonaría la necesidad de consulta.
218. Pues bien, este Alto Tribunal llega a la conclusión de que dicha norma sí tiene incidencia en los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Y no sólo porque se haga mención expresa de este grupo en el texto del precepto, sino porque se regula la forma en que participaran las personas que pertenecen a este grupo para acceder a cargos públicos, específicamente en el caso de las fórmulas de diputaciones por el principio de representación proporcional.
219. En ese sentido, es claro que la norma impugnada por el PVEM sí afecta el derecho a acceder a los cargos de representación popular en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad y, en consecuencia, detona la obligación del órgano legislativo de llevar a cabo una consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
220. Como se expuso en párrafos precedentes, de las pruebas que obran en autos no se advierte que el congreso del Estado de Hidalgo haya llevado una consulta en estos términos y conforme al parámetro expuesto en esta sentencia, por lo que debe declararse la **invalidez** total del Decreto 573.
221. Los efectos de la invalidez declarada, así como de la consulta a realizar, se detallarán en el considerando séptimo, relativo a los efectos, de esta ejecutoria.

<sup>55</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>56</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) ... Op. Cit.*, párrafo 28.

#### VI.4. Eliminación de Consejos Municipales

222. La reforma que ahora se controvierte implicó la desaparición de los Consejos Municipales y la consecuente transferencia de algunas de sus facultades a los Consejos Distritales, ambos órganos del instituto electoral del estado. Esencialmente, los partidos accionantes se duelen de que con la desaparición referida se afecta el desarrollo electoral, vulnerando los principios aplicables al mismo.
223. A juicio de este Tribunal Pleno, son **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer. A efecto de demostrar lo anterior, lo conducente es mencionar los precedentes en los que esta Suprema Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno a la desaparición de órganos que forman parte de los institutos electorales, para posteriormente aplicarlo al caso en concreto.
224. Es criterio de esta Suprema Corte que las entidades federativas tienen libertad de configuración para legislar sobre la organización interna de los institutos electorales locales y la forma en que deben desarrollar sus actividades.
225. En la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resuelta en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, este Pleno sostuvo que el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Federal dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales; que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; que el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales; y que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.
226. También dispone que el Instituto Nacional Electoral contará con un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.
227. Asimismo, se dijo que el diverso 116, fracción IV (aplicable a la Ciudad de México en virtud de lo que dispone el artículo 122, apartado A, Base IX), de la propia Norma Fundamental establece que las constituciones y leyes en la materia de los Estados deben garantizar, en lo que ahora importa, que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades respectivas, se realice con observancia a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.
228. Se sostuvo que es necesario tener presente lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 98 establece que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esa Ley, las constituciones y leyes locales; así como que serán profesionales en su desempeño; y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Por su parte, el primer párrafo del diverso 99 ordena que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.
229. Derivado de lo anterior, se consideró que, de lo que ordena la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local, no se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en la que los organismos públicos locales deben desarrollar sus atribuciones, es decir, ese marco constitucional y legal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración sólo en el artículo 99 de la Ley General se especifica que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, por el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal quienes concurrirán a las sesiones con sólo derecho a voz.

230. Lo anterior significa —se dijo— que cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, pero sobre todo, queda en el Congreso de la entidad la decisión de distribuir la existencia de comisiones para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo, sin que ello signifique violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios, pues la distribución de las labores en comisiones, no implica desconocer que el Consejo Estatal es el órgano de dirección superior, en quien recae como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.
231. De esta forma, se concluye que la creación de diversas comisiones y la enumeración de sus atribuciones, así como la desaparición de ciertos órganos para que sus funciones sean llevadas a cabo por otros órganos, no podía derivar en un vicio de constitucionalidad, pues con independencia de las desventajas organizacionales que en cada caso pudiera actualizarse, queda a la libre configuración de los Estados su creación en legislación sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza, en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral.
232. En esta línea de ideas, recientemente este Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 157/ 2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020** en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, este Alto Tribunal se pronunció respecto a la validez de la desaparición de los Consejos, Juntas y Vocalías Municipales del Estado de Tabasco.
233. Atendiendo a la línea de precedentes de este Pleno, se determinó que la desaparición de dichos órganos no invade el ámbito normativo exclusivo de la Federación ni tampoco se encuentra condicionado materialmente por la reglamentación constitucional y general. Por tanto, es un producto de libertad de configuración del órgano legislador estatal para regular la distribución orgánica y de las facultades de cada uno de los órganos que conformen el instituto local electoral.
234. Bajo esta línea conductora, señala que la desaparición de los órganos no vulnera los principios que rigen la materia electoral. No entraña una contravención al principio de legalidad, pues el hecho de que algunas facultades de los referidos órganos municipales hayan sido transferidas a los Consejos Distritales no afecta la garantía formal de que éstos últimos actuarán en apego a las disposiciones que les fueron conferidas en la ley electoral.
235. Se argumentó que tampoco se genera una violación al principio de imparcialidad, pues el hecho de que los Consejos Distritales asuman facultades de los Consejos Municipales no se traduce en que aquellos Distritales estarán más propensos a la comisión de irregularidades que generen ventaja indebida a alguna de las personas que van a participar en el proceso electoral.
236. Por lo que hace al principio de objetividad, se dijo, que los Consejos Distritales actuarán conforme a normas y mecanismos diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.
237. Con relación al principio de certeza se advierte que tampoco se vulnera, puesto que los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas, previstas en la Ley electoral del estado, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocerían las reglas a que su actuación estará sujeta. Finalmente, la reforma impugnada respeta el principio de certeza, pues los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas previstas en la ley, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación estará sujeta.
238. Por otro lado, concluyó que la desaparición de los órganos municipales no implica la vulneración al principio de progresividad pues no limita ningún derecho político electoral de la ciudadanía. Y se enfatizó en que las desventajas organizacionales que la desaparición de los órganos municipales pudiera acarrear constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la legislatura local en el ámbito de su autonomía, en la medida en que el diseño respeta los principios rectores de la función estatal.
239. Por ejemplo, se dijo, no pasa inadvertido que la consecuencia natural de desaparecen los órganos municipales es que, para algunas casillas, el traslado de la paquetería electoral será más largo pues los Consejos Distritales únicamente se encuentran en ciertas cabeceras municipales. Sin embargo, califica a este problema como enteramente fáctico. La distancia no es un factor que pueda provocar, desde un análisis abstracto de la norma, su declaración de invalidez por las posibles situaciones que puedan surgir.
240. Pues bien, tal como se puede advertir, este último precedente resulta enteramente aplicable al caso en concreto, pues se trata, precisamente, de la desaparición de los Consejos Municipales en el estado de Hidalgo.

241. La constitución local en su artículo 24, fracción III, establece, en lo que interesa, que la organización de las elecciones estatales y municipales es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo y de carácter permanente denominado Instituto Estatal Electoral; que, en el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. Asimismo, establece que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, en los términos que señale la ley.
242. Por último, el artículo 46 del Código Electoral Local establece que la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público de carácter permanente denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
243. A partir de lo anterior, al igual que en el precedente, se puede concluir que la legislatura local goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, que queda en el Congreso de la Entidad la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto electoral a efecto del correcto desarrollo de la función electoral a cargo del órgano.
244. Ahora, procedemos a estudiar si se viola alguno de los principios que rigen la materia electoral para el caso en concreto.
245. El principio de legalidad entraña la garantía formal para que las y los ciudadanos, así como las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones establecidas en la ley, de tal manera desplieguen conductas arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.
246. Por cuanto hace al principio de objetividad, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.
247. El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.
248. En este tenor, damos cuenta que a la luz del Decreto 578, las facultades de los Consejos Municipales le fueron transferidas a los Consejos Distritales, ya sea porque estos últimos quedan como el único órgano encargado en el precepto normativo o porque expresamente le fueron cedidas. Esto es, la nueva configuración de las atribuciones de los Consejos Distritales está previstas en el Código Electoral del Estado de Hidalgo.
249. De ahí que no se vulneren los principios de legalidad y certeza. Las facultades del Consejos Distritales derivan de la propia ley, de modo tal que no se encuentran en aptitud de emitir conductas caprichosas o arbitrarias; y todas las personas participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación está sujeta. Por otro lado, tampoco se vulneran los principios de imparcialidad, objetividad ni progresividad por los mismos motivos señalados en el precedente citado.
250. Ahora, al igual que en el precedente previamente citado, los partidos accionantes se duelen de que las modificaciones del diseño institucional electoral entorpecen el propio sistema. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional señala que “el traspaso de facultades al Consejo Distrital hará que éstos se encuentren rebasados formal y materialmente para hacerse de las labores correspondientes”. Asimismo, se duele de “la falta de certeza en cuanto a la cadena de custodia en la entrega de paquetes electorales a los Consejos Distritales”.
251. En este sentido, resulta replicable la línea argumentativa expresada en la acción de inconstitucionalidad de referencia, a saber, la desaparición de los Consejos, a pesar de las desventajas organizacionales que en su caso pudiera acarrear, constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la legislatura local en el ámbito de su autonomía, sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral, como aquí ocurre.
252. En estas condiciones, esta Suprema Corte concluye que lo precedente es **reconocer la validez** del sistema normativo reformado mediante el Decreto 578, que desaparece los consejos municipales y transfiere sus atribuciones a los consejos distritales.

### VI.5. Convenios en candidaturas comunes

253. El Partido Acción Nacional cuestiona la regularidad constitucional del artículo 38 Bis del Código Electoral local, el cual define “candidatura común” y establece las bases para que los partidos políticos participen en el proceso, conforme a lo siguiente:

*“Artículo 38 Bis. La candidatura común es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, fórmulas o planillas, cumpliendo los requisitos de este Código; por lo tanto, en el caso de que exista coalición los partidos políticos que participen en la misma no podrán postular candidaturas comunes.*

[...]

*Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, de acuerdo con lo siguiente:*

[...]

*II. Tratándose de la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos podrán postular candidaturas comunes en aquellos distritos y municipios que así lo determinen.*

*[El convenio de candidatura común deberá contener:]*

a. (...)

b. Emblema común de los partidos que la conforman.

(c-d)

e. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de campaña, sujetándose a los límites de los topes de gastos establecidos y también los porcentajes que cada partido destinará de tiempos en radio y televisión a la candidatura común;

f. Determinar para las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos, el partido político al que pertenecerán los candidatos en caso de resultar elector, y

g. La forma en que se distribuirán los votos obtenidos por los partidos políticos participantes en la candidatura común.

[...]

Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral.

[...]

*Los partidos que apoyen candidaturas comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas Directivas de Casilla”.*

(El énfasis es propio para resaltar las porciones normativas efectivamente impugnadas).

254. El partido accionante considera que este precepto viola el contenido de los artículos 1º, 4º, 35, 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Refiere que la fracción segunda del artículo 38 Bis no estableció un límite para las candidaturas comunes de diputados y ayuntamientos, ya que de lo contrario podría transformarse en un mecanismo que genere inequidad en la contienda.
255. Por otro lado, argumenta que el inciso b) el cual permite que exista un solo emblema para los partidos que participen en candidatura común, es inconstitucional porque viola la equidad en la contienda y no permite distinguir cuál es la voluntad del elector respecto de por cual partido político decidió votar.
256. Asimismo, sostiene la invalidez del inciso g), pues considera que autoriza la transferencia de votos, lo cual también afecta el principio de equidad en la contienda y los principios de voto universal, libre y secreto, directo, personal e intransferible. Lo mismo sostiene respecto del párrafo noveno.
257. Considera que estas normas tienen como resultado permitir que un partido político que no obtuvo la suficiente fuerza electoral en los procesos electivos, al asociarse mediante tal figura, pueda conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana obteniendo un porcentaje de votación que la ciudadanía no le confirió, lo cual genera una afectación al principio de elecciones auténticas.

258. Este Tribunal Pleno considera los conceptos de invalidez hechos valer son **infundados**, por lo que debe reconocerse la validez del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por las razones que se exponen a continuación.
259. Antes de continuar con el estudio sustantivo de las disposiciones, es necesario notar que el partido accionante también se duele de que no se llevó a cabo una consulta previa a personas y comunidades indígenas y afromexicanas respecto al Decreto 572 por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Establece que las candidaturas comunes contienen aspectos que impactan a las comunidades indígenas del estado.
260. Al respecto, esta Suprema Corte determina que **no asiste la razón** al partido accionante en torno a la necesidad de realizar una consulta previa a las personas y comunidades indígenas y afromexicanas. La previsión de candidaturas comunes en el proceso electoral no se traduce en una afectación directa y diferenciada en las personas y comunidades originarias y afromexicanas.
261. Ello se explica a partir de dar cuenta que la normativa en comento no fue impugnada a partir de reclamar una afectación en los derechos de las comunidades indígenas y no se encuentra dirigida a incidir en los sistemas normativos internos. En su lugar, la reforma se limita a incidir en el diseño de las fórmulas del proceso electoral.
262. Así, cualquier posible afectación se realiza dentro del sistema de partidos —en el cual pueden voluntariamente participar las personas indígenas y afromexicanas—, por tanto, las normas reclamadas incidirán igualmente para todas las personas, con independencia de si pertenecen a un pueblo o comunidad indígena o afromexicana.
263. Por estas razones, esta Suprema Corte considera que no era necesaria la consulta respecto a este punto y pasa a analizar los argumentos de fondo expuestos por el PAN. Primero se comenzará por exponer el parámetro de regularidad.
264. En lo que interesa, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determina las formas específicas en que pueden intervenir en los procesos electorales, así como los derechos, obligaciones y prerrogativas que les correspondan.
265. Por su parte, el diverso artículo 116, fracción IV, de la CPEUM señala los distintos elementos que deben contener y garantizar las constituciones y las leyes electorales estatales, las cuales tendrán que observar las bases establecidas en la propia Constitución, así con las leyes generales en la materia.
266. Finalmente, el artículo 73, fracción XXIX-U, establece que el Congreso de la Unión es competente para expedir las leyes generales que distribuyan competencia entre la Federación y los estados, entre otros aspectos, en materia de partidos políticos.
267. Ahora, hay que destacar que el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece que las entidades federativas se encuentran facultadas para establecer, dentro de sus constituciones locales, otras formas de participación o asociación distintas a los frentes, coaliciones y fusiones, para que los partidos políticos puedan postular candidatos<sup>57</sup>.
268. Conforme con lo anterior, el artículo 24 de la Constitución del Estado de Hidalgo determina, en lo que interesa ahora, que, para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, al igual que la de los ayuntamientos, podrán participar los partidos políticos nacionales y estatales, por sí mismos, en coaliciones o en candidaturas comunes, así como los candidatos independientes.
269. En congruencia con lo anterior, el artículo 37 del Código Electoral del Estado de Hidalgo prevé que los partidos políticos acreditados ante el Instituto Estatal Electoral podrán participar en los procesos electorales locales en tres modalidades: por sí mismos, a través de candidaturas comunes o en coalición. Por otro lado, el artículo 38 Bis establece que en los procesos electorales los partidos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos por la LGPP y el código electoral local.

---

<sup>57</sup> Artículo 85.

[...]

5-Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

270. En su doctrina jurisprudencial, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos precedentes —como la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014<sup>58</sup>; así como la acción de inconstitucionalidad 54/2017 y sus acumuladas 55/2017 y 77/2017<sup>59</sup>— que si bien las entidades federativas tienen vedada su competencia para regular cualquier aspecto de las coaliciones, lo cierto es que está permitido que regulen lo atinente a las alianzas partidarias o candidaturas comunes en las que se prevea que dos o más partidos políticos postulen a una misma persona candidata que participará en elecciones a través de un mismo emblema y colores, y cuya distribución de votos se hará a través de un convenio que será aprobado y publicado por el Instituto Electoral local<sup>60</sup>.
271. En ese sentido, en esos precedentes se ha afirmado que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de alianzas partidarias y candidaturas comunes, así como la forma de cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del congreso local; en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y los principios de certeza y de libertad de sufragio.
272. Ahora bien, en la línea de precedentes referida, esta Suprema Corte también ha puntualizado que aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones, dicha facultad no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
273. De acuerdo con la normativa anteriormente referida, si bien las entidades federativas se encuentran facultadas para regular los procesos electivos y las formas de participación de los partidos políticos, lo cierto es que tienen que ser consistentes con que la votación que se emita en favor de un partido político debe permitir desprender su verdadera fuerza representativa. Lo anterior en el entendido de que la fuerza representativa permite el acceso a diversas prerrogativas que sólo se justifican en la medida en que un partido político logra alcanzar un umbral determinado de votación y representación.
274. Asimismo, la regulación de formas de asociación política de los partidos políticos debe ser congruente con las características que el voto debe de tener en un sistema democrático y representativo, sin que el ejercicio de la libertad de configuración de las legislaturas estatales pueda generar una afectación a los preceptos constitucionales y legales referidos.
275. Como se apuntó con antelación, a juicio del partido político accionante el artículo 38 Bis, en sus porciones impugnadas, resulta contrario a la Constitución Federal pues, en su concepto, contraviene los principios de equidad y certeza que deben regir en la materia.
276. Asimismo, manifiesta que las normas son contrarias a los principios universales del sufragio y que resultan violatorias de la prohibición de transferir o distribuir votos.
277. Como se adelantaba, este Tribunal Pleno considera que conforme a los múltiples precedentes que se han emitido, los conceptos de invalidez planteados son **infundados**, pues el sistema normativo analizado es coherente con la libertad de configuración legislativa que permite a las entidades federativas implementar mecanismos alternativos de participación política, como las candidaturas comunes y las alianzas partidarias.

<sup>58</sup> Acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas, resuelta por el Pleno el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando octavo. El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión.

<sup>59</sup> Acción de inconstitucionalidad 54/2017 y sus acumuladas 55/2017 y 77/2017, resuelta por el Pleno el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto a reconocer la validez de diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí que contemplaban la figura de la "*alianza partidaria*". Los Ministros Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>60</sup> Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, donde señaló que de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos —que sirve de parámetro de constitucionalidad— las entidades federativas tienen facultades para establecer "otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos".

278. En las acciones de inconstitucionalidad 59/2014<sup>61</sup> y 17/2015 y su acumulada 18/2015<sup>62</sup> y en la acción de inconstitucionalidad 69/2016 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015<sup>63</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de otras formas de participación política como las candidaturas comunes y de disposiciones relacionadas con el convenio de cómputo de votos, similares a las que aquí se impugnan.
279. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 59/2014, se reconoció la constitucionalidad del artículo 176, párrafo cuarto, de la legislación electoral del Estado de Baja California Sur<sup>64</sup>, en el que se estableció la reglamentación de las candidaturas comunes, el mandato de prever un emblema común y la distribución de los votos a partir de un convenio entre los partidos políticos postulantes.
280. En aquel caso, los partidos accionantes argumentaron que esa forma de distribución de votos por medio del convenio constituía una transferencia ilegal de votos, lo cual fue desestimado por el Pleno de este Alto Tribunal.
281. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015, el Tribunal Pleno analizó la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango<sup>65</sup> en el que se estableció que uno de los requisitos del convenio de la candidatura común es la forma en que se distribuirán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura para efectos de la conservación del registro y otorgamiento de financiamiento, de manera que en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos postulantes, por lo que los votos se computarán a favor de la candidatura en común, distribuyéndose porcentualmente a los institutos políticos conforme al convenio en cuestión.
282. En esta ocasión, el concepto de invalidez esencial de los accionantes giró en torno a que se violentaban los principios de certeza jurídica y libre sufragio, lo que producía un fraude a ley y abuso de derecho, pues los votos a favor de una candidatura común no se distribuirían conforme a la voluntad del electorado, sino de acuerdo con establecidos en un convenio hecho previamente por los partidos políticos. Consideraron que esta situación les beneficiaría en lugar de la decisión de los votantes.
283. El Tribunal Pleno, en ese precedente, determinó que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos quedaba bajo el amparo de la libre configuración legislativa del congreso local.

<sup>61</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 23 de septiembre de 2014, por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión.

<sup>62</sup> Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Artículo 176 El consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

**Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto.**

<sup>63</sup> Resueltas en sesión de 30 de noviembre de 2015.

<sup>64</sup> “**Artículo 176 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.** El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto.

En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos”.

<sup>65</sup> **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.**

“**Artículo 32 BIS (...)**

3. El convenio de candidatura común deberá contener: (...)

V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y (...)”

“**Artículo 32 QUÁTER. (...)**

4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.”

284. De la misma forma, en la diversa acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015<sup>66</sup>, esta Suprema Corte reconoció la constitucionalidad de los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala<sup>67</sup>.
285. En ese asunto, esta Suprema Corte determinó que este tipo de candidaturas comunes se enmarcan en el ejercicio de libertad de configuración legislativa que corresponde a las entidades federativas, por lo que no violan los preceptos constitucionales.
286. Es decir, el hecho de que los partidos políticos compitan por medio de una candidatura común, en cuyo convenio se acuerde que aparecerán con emblema común y el color o los colores con los que participen, pero sobre todo que en dicho convenio se establezca la forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos que postulan la candidatura común no resulta inconstitucional, ya que se entiende que se respeta la decisión del electorado, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la referida candidatura común; así, el electorado se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubieran celebrado los partidos políticos postulantes, lo que desde luego garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral pero sobre todo, implica respeto al voto de la ciudadanía, ya que la forma en la que los partidos en candidatura común aparecen en la boleta, demuestra que votan por un candidato que no sólo es postulado por un instituto político sino que se respeta la decisión ciudadana<sup>68</sup>.
287. Ahora, de una lectura del artículo 38 Bis impugnado, se desprenden los siguientes elementos:
- Establece que la candidatura común es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, fórmulas o planillas, cumpliendo los requisitos del código electoral de la entidad.
  - En el caso de que exista coalición, los partidos políticos que participen en la misma no podrán postular candidaturas comunes.
  - En los procesos electorales, los partidos tienen derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos en la LGPP y el código electoral local.
  - Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.
  - Los partidos políticos tienen derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos.
  - Tratándose de la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos podrán postular candidaturas comunes en aquellos distritos y municipios que así lo determinen.
  - El convenio de candidatura común debe contener el nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate; emblema común de los partidos que la conforman; cuando se trate de un candidato común a diputado local o integrante de los ayuntamientos, los partidos postulantes deben señalar a qué grupo legislativo o edilicio se integrarán; la solicitud de

<sup>66</sup> Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, resuelta por el Pleno el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>67</sup> Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

"Artículo 130. Los partidos políticos podrán constituir: (...)

II. Candidaturas Comunes entre dos o más partidos políticos, con relación a un mismo candidato, para determinado tipo de elección y usando un emblema común, y (...)"

"Artículo 137. Los partidos Políticos deberán suscribir un convenio de candidatura común el cual deberá contener: (...)

II. Emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe; (...)

V. La forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público; (...)"

"Artículo 138. El Consejo General del Instituto dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud del registro del convenio común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

(...)

Los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos".

<sup>68</sup> Véase el engrose de la acción de inconstitucionalidad 145/2023 y su acumulada 151/2023, resuelta en sesión de 31 de octubre de 2023. En específico, el párrafo 80 de dicha ejecutoria.

registro de candidaturas comunes, que debe contener determinados datos generales<sup>69</sup>; indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de campaña, sujetándose a los límites de los toques de gastos establecidos y también los porcentajes que cada partido destinará de tiempos en radio y televisión a la candidatura común; la determinación, para las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos, del partido político al que pertenecerán los candidatos en caso de resultar electos, y la forma en que se distribuirán los votos obtenidos por los partidos políticos participantes en la candidatura común.

- El convenio de candidatura común se debe de acompañar con lo siguiente: el compromiso por escrito de que los partidos políticos postulantes del candidato común entregarán en tiempo y forma al Instituto su plataforma electoral por cada uno de ellos y las actas que acrediten que los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda.
- El Consejo General, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, debe resolver lo conducente sobre su procedencia y publicar su acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.
- Los partidos políticos nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro.
- Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral.
- Cada partido es responsable de entregar su informe, en el que se señalen los gastos de campaña realizados. Pueden participar en la elección consecutiva las y los diputados locales, así como las personas integrantes de los ayuntamientos electas bajo esta figura, siempre y cuando la postulación la realice el mismo partido o cualquiera de los partidos que lo hayan postulado.
- Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidaturas comunes mantienen su autonomía y son responsables de sus actos.
- Los partidos que apoyen candidaturas comunes conservan cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas Directivas de Casilla.

288. Con base en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre esta temática<sup>70</sup>, se considera que no existe vicio de constitucionalidad alguno de la norma reclamada: primero, porque bajo el principio de libertad de configuración se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes y lo hagan a través de convenios aprobados por los órganos electorales locales; segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral al amparar esa libertad de configuración la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes y que tengan un emblema común, y tercero, dado que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el Congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en un convenio previo.

289. En efecto, el sistema normativo no atenta contra la certeza en materia electoral ni viola los principios del voto, pues si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

290. De esta forma, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubieran celebrado y que el Instituto Electoral local hubiera aprobado y publicado en el periódico oficial local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

<sup>69</sup> Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo, mínimo de dos años para Ayuntamiento, tres para Diputaciones y cinco años para Gobernatura; requisito que deberá acreditarse con escrito bajo protesta de decir verdad acompañado de copia de credencial de elector y copia de comprobante de domicilio, sin que el Instituto Estatal Electoral por medio de sus Consejos General o Distritales pueda solicitar constancia de radicación; ocupación; clave de la credencial para votar; cargo para el que se les postule y el consentimiento expreso del candidato o los candidatos.

<sup>70</sup> Véanse, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 59/2014 y 17/2015 y su acumulada. Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 145/2023 y su acumulada 151/2023, resuelta en sesión de 31 de octubre de 2023.

291. En ese sentido, se observa que el contenido del artículo 38 Bis impugnado se enmarca dentro del ejercicio de la libertad de configuración del Estado de Hidalgo y no viola precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubieran celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.
292. Adicionalmente, los convenios de distribución de votos **no vulneran el derecho de sufragio libre e intransferible ni se trata de una permisón fraudulenta** para evadir la obligación de obtener un umbral mínimo de votación para mantener el registro como partido ni para acceder a financiación pública, pues como se ha sostenido previamente, la ciudadanía está en posibilidades de advertir previa y oportunamente que una persona es postulada como candidata por varios partidos a través de una “*candidatura común*”, por lo que si la ciudadanía decide votarla, lo hace con todo conocimiento de esta modalidad, de ahí que no se rompe con los principios del sufragio.
293. En relación con lo anterior, el **sistema de candidatura común no genera inequidad** en la contienda ni da una ventaja indebida a los partidos que participan postulando candidaturas en forma individual, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad.
294. En este caso, es importante destacar que el legislador de Hidalgo no afectó los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, pues precisó los alcances de los respectivos convenios, que respetan la voluntad del electorado en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos, pues es necesario presentar un convenio previo y público. Además, el propio legislador, previó, en el último párrafo del artículo 38 Bis, que los partidos que apoyen candidaturas comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas directivas de casilla, lo que funciona como una salvaguarda adicional a estos principios.
295. En ese sentido, este Alto Tribunal **reconoce la validez** del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

## VII. EFECTOS

296. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>71</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.
297. En relación con el **Decreto 576**, se declara su **invalidez** por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos adecuada a los parámetros fijados por esta Suprema Corte.
298. Así, este Alto Tribunal determina que la **postergación** de los efectos de **invalidez respecto de este Decreto** –con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente hasta que concluya el proceso electoral 2023-2024 en la entidad– son los que mejor protegen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues se adicionan con los efectos vinculatorios precisados a continuación.
299. Se **vincula** al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo para que, a partir de la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicana **a partir de la fase deliberativa**, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
300. Sobre el plazo concedido, esta Tribunal Pleno considera que es adecuado, especialmente si se toma en cuenta que el poder legislativo local sólo tendrá que llevar a cabo las últimas fases del proceso de consulta, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

<sup>71</sup> **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

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

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

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

301. Además, se considera que la continuidad de la aplicación de la normativa electoral para comunidades y personas indígenas y afromexicanas les permitirá juzgar desde una perspectiva práctica los cambios normativos que serán sujetos a consulta. Adicionalmente, con la normativa se reconoce una mejor posición de las personas y comunidades indígenas frente al ordenamiento jurídico a partir de una regulación de sus derechos políticos-electorales, en comparación con la inexistencia de una normativa que prevea dichos derechos diferenciados.
302. Por otro lado, se declara la **invalidez** del **Decreto 573**, por incumplimiento a la consulta a personas con discapacidad. Esta declaratoria surtirá sus efectos en el mismo plazo, es decir, después de que concluya el proceso electoral ordinario 2023-2024 en el Estado de Hidalgo, pues la implementación de la acción afirmativa ahí prevista tiene impacto directo en la postulación y designación de candidaturas para otros grupos minoritarios, por lo que, la determinación que maximiza el principio de certeza es la **postergación** de los efectos de invalidez.
303. Ahora bien, se **vincula** al Congreso del Estado de Hidalgo para que, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia, lleve a cabo la consulta a personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta determinación. Ello en el entendido de que la consulta no debe limitarse al artículo declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en el código electoral para el Estado de Hidalgo, susceptible de afectar sus derechos.
304. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, el Congreso local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto indispensable de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
305. Finalmente, se reconoce la **validez** del Decreto 578, en cuanto al sistema normativo relativo a la eliminación de los consejos municipales, y del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado mediante Decreto 572.

#### VIII. DECISIÓN

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

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de los DECRETOS NÚMS. 573 y 576, por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** Se reconoce la **validez** del DECRETO NÚM. 578, en cuanto a la eliminación de los consejos municipales, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado mediante el DECRETO NÚM. 572, publicado en la fecha referida en dicho medio de difusión oficial, por las razones señaladas en el apartado VI de esta ejecutoria.

**CUARTO.** La declaratoria de invalidez de los referidos DECRETOS NÚMS. 573 y 576 surtirá sus **efectos** una vez que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Hidalgo, tal como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

**QUINTO.** Se **vincula** al Congreso del referido Estado para que, dentro del plazo referido en el resolutive anterior y a partir de la notificación de estos puntos resolutive, desarrolle las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y legisle en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

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

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo 26, Ríos Farjat separándose del párrafo 28, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas y a la oportunidad. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo por la del Partido Verde Ecologista de México, Pardo Rebolledo salvo por la del Partido Verde Ecologista de México, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández salvo por la del Partido Verde Ecologista de México, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones del estándar rígido, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 576, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Consulta a personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 573, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Eliminación de Consejos Municipales", consistente en reconocer la validez del DECRETO NÚM. 578, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Convenios en candidaturas comunes", consistente en reconocer la validez del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos una vez que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Hidalgo. La señora Ministra y los señores Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Hidalgo para que, dentro del plazo referido y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, desarrolle las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y legisle en los términos precisados en esta sentencia. El señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

**Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales apartándose del párrafo 108, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", respecto de la propuesta de declarar la invalidez de los DECRETOS NÚMS. 572, 573, 576 y 578, por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de sesenta y seis 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 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México 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 siete de diciembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2023 Y SUS ACUMULADAS 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023.**

En la sesión del siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformadas mediante distintos decretos publicados el veintidós de agosto de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

El presente voto tiene por objeto establecer mi postura respecto de cinco temas específicos en este asunto. Primero, explicaré mi concurrencia con los apartados relativos a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Segundo, expresaré los motivos de mi disidencia respecto de la propuesta de invalidar el procedimiento legislativo que dio origen a los decretos 572, 573, 576 y 578. Tercero, abundaré en los motivos que me llevaron a concluir que la consulta indígena realizada por el Congreso Local se ajustó al parámetro de regularidad constitucional y, en consecuencia, a considerar la validez del decreto 576. Cuarto, señalaré las diversas razones que me llevaron a coincidir con la declaratoria de invalidez del decreto 573 por la falta de consulta previa a personas con discapacidad. Y, por último, expondré mis consideraciones sobre los efectos del fallo.

**I. Voto concurrente relativo a la precisión de las normas impugnadas y causas de improcedencia y sobreseimiento.**

**Resolución del Pleno.** Por unanimidad de diez votos, las Ministras y Ministros aprobamos el apartado de precisión de las normas impugnadas, sobre el que expresé algunas consideraciones en la sesión pública. El proyecto sometido a consideración del Pleno establecía que solo serían objeto de la litis los decretos 576 y 578 en su totalidad por posibles violaciones al procedimiento legislativo y la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, de forma particular, lo serían los artículos 38 Bis, fracción II, incisos b) y g) del párrafo quinto y párrafo noveno; 66, fracciones XIII y XLV Bis; y 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Además, la propuesta señalaba que, si bien algunos de los accionantes mencionaron como actos reclamados destacados los decretos 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578 y 579, lo cierto era que solo formularon conceptos de invalidez respecto de las normas específicas antes mencionadas, por lo que el resto de los decretos quedaron excluidos de la materia de la litis.

**Razones de concurrencia.** Si bien estuve a favor de la propuesta, me parece necesario apuntar algunas consideraciones al respecto en la línea de lo que expuse en la sesión pública. Todo lo cual preciso a continuación.

En primer lugar, estimo que el proyecto también debió tener por impugnado el decreto 572, debido a que el Partido Acción Nacional hizo valer como déficit en su creación la falta de consulta indígena y afromexicana, según se desprende de las páginas 139 a 141 de su escrito de demanda. Asimismo, considero que se debió especificar que el artículo 66, fracción XIII, del Código Electoral Local fue controvertido por la falta de consulta previa a personas con discapacidad, tal como se advierte de la página 47 del escrito de demanda del partido Movimiento Ciudadano.

En segundo lugar, a diferencia del proyecto sometido a nuestra consideración, no advertí que alguno de los accionantes señalara como actos normativos reclamados los decretos 570 y 571, por lo que éstos, al no haber sido impugnados, no necesitaban ser excluidos de la litis argumentando la ausencia de conceptos de invalidez en su contra, situación que incluso reflejó en el engrose de la sentencia al eliminarlos del listado de normas impugnadas.

En relación con esto último, y como lo hemos hecho en distintos precedentes, también considero que el proyecto no debió atender en el apartado de precisión de las normas reclamadas lo relativo a la falta de expresión de conceptos de invalidez respecto de los decretos 574, 575, 577 y 579, sino que debió hacerlo al analizar las causas de improcedencia y sobreseimiento, sobre todo, porque el Poder Ejecutivo Local invocó expresamente esa causal en su informe.

**II. Voto particular relativo a las violaciones al procedimiento legislativo.**

**Resolución del Tribunal Pleno.** Por mayoría de seis votos, mis pares votaron a favor de declarar la invalidez de los decretos 572, 573, 576 y 578 ante la actualización de vicios en el procedimiento legislativo que les dio origen. Ahora bien, aunque el planteamiento se desestimó por no alcanzar la mayoría calificada requerida, en ánimo de dar cuenta sobre las razones de mi criterio, en este apartado abundaré sobre los argumentos que me llevaron a disentir de la mayoría y que expresé en la sesión pública.

El proyecto sometido a nuestra consideración proponía declarar la invalidez de distintos decretos impugnados al considerar que en el procedimiento legislativo se habían presentado algunas circunstancias que resultaban en la vulneración al principio de democracia deliberativa. A saber:

- a. El Poder Legislativo Local no aportó pruebas de las que pudiera desprenderse que la convocatoria a la sesión extraordinaria de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés fue del conocimiento de todas las diputaciones.
- b. La dispensa de las lecturas de los dictámenes a discutir en la sesión de dieciocho de agosto no cumplió materialmente con los requisitos de trámite previstos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, pues, considerando que los dictámenes a discutir fueron distribuidos dieciséis horas antes de la sesión, las y los diputados no estuvieron en posibilidad de conocer las reformas que votarían.

**Razones de disenso.** Como lo anticipé, formé parte de la minoría que votó en contra de la propuesta, pues estimo que no se actualizaron las irregularidades apuntadas en el apartado anterior.

En primer lugar, no coincidí con la afirmación sobre la ausencia de pruebas de que las y los integrantes del Congreso Local recibieron y conocieron oportunamente la convocatoria, pues considero que —como también lo reconocía la propuesta— sí se acreditó la existencia de la convocatoria a la sesión extraordinaria y que aquella les fue distribuida por correo electrónico junto con los documentos necesarios para desahogar la sesión.

Ante ese contexto, desde mi óptica, pretender que exista confirmación de lectura o de asistencia por parte de las y los legisladores, además de no encontrar justificación en las disposiciones que regulan el funcionamiento del Congreso Local, podría resultar una carga adicional en detrimento de los trabajos legislativos. En este sentido, como incluso lo reconoció el proyecto respaldado por la mayoría, la notificación para la celebración de la sesión extraordinaria sí cumplió con los requisitos formales establecidos en el reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. De ahí que no existiera la violación apuntada al procedimiento legislativo.

En segundo lugar, si bien la convocatoria fue enviada dieciséis horas antes de la celebración de la sesión, considero que debió tenerse en cuenta que, con ella, se remitieron los documentos necesarios para que las y los integrantes de la legislatura conocieran los dictámenes puestos a su consideración. De ahí que no haya existido un desconocimiento de su contenido; máxime que existió quorum para la celebración de la sesión y la dispensa de lectura se aprobó por unanimidad de votos de las diputaciones asistentes, aunado a que se verificó un debate expresándose participaciones a favor y en contra de las propuestas, expresión clara del cumplimiento del principio de democracia deliberativa.

Todo ello me lleva a afirmar que, contrario a lo considerado por la mayoría, sí se respetó el principio de deliberación democrática en la aprobación de los decretos cuestionados y no se afectó la participación de todas las fuerzas políticas.

En este sentido, y como lo he sostenido antes,<sup>1</sup> el control jurisdiccional en los casos de violaciones al procedimiento legislativo depende únicamente de la apreciación que tienen las y los jueces constitucionales sobre la trascendencia o no de las violaciones procedimentales y el grado de deferencia que deciden tener respecto al Poder Legislativo como poder democráticamente legitimado.

Desde mi perspectiva, en los asuntos en los que se analizan violaciones al procedimiento legislativo, es preferible un control constitucional moderado en oposición a un control constitucional fuerte,<sup>2</sup> lo cual se traduce en que la decisión de invalidar la totalidad de una norma no se debe sustentar solo en la verificación del incumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de creación legislativa, sino que su inobservancia necesariamente se traduzca en una afectación sustancial a la deliberación democrática. Lo que, como apunté, no sucedió.

<sup>1</sup> En el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023; así como en la diversa acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023.

<sup>2</sup> Sobre una crítica a los sistemas fuertes de control de constitucionalidad, véase: Jeremy Waldron, *Judicial Review and the Conditions of Democracy*, en: *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 6, No. 4, 1998.

### III. Voto concurrente y particular sobre la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

**Resolución del Pleno.** Por mayoría de nueve votos, el Pleno declaró la invalidez del decreto 576, toda vez que la consulta indígena y afromexicana realizada por el Congreso Local no cumplió con el parámetro de regularidad constitucional fijado por este Máximo Tribunal, específicamente en relación con las fases de deliberación interna, de diálogo y de decisión. En esencia, el proyecto señalaba que:

- a. **Se cumplió debidamente con la fase preconsultiva** ya que, a fin de diseñar el proceso de consulta, el Congreso Local realizó convocatorias para la celebración de diversos foros de discusión con la participación de autoridades y representantes de las comunidades indígenas a fin de recoger opiniones y propuestas al respecto, mismas que fueron tomadas en cuenta. Además, realizó gestiones para identificar quienes serían sujetos a consulta a partir de la actualización del Catálogo de pueblos y comunidades indígenas en dicha entidad federativa.
- b. **Se cumplió debidamente con la fase informativa** porque la consulta tuvo un amplio alcance y se difundió por diversos medios de comunicación en distintos formatos y en las lenguas indígenas identificadas en la región, incluyendo “spots” de audio, video, carteles, lonas impresas, redes sociales, entrevistas en radio, boletines en la página electrónica del Congreso, entre otros. Asimismo, se advierte que hubo reuniones con las y los delegados de las comunidades originarias en las cabeceras municipales de los 43 municipios donde había al menos una comunidad reconocida como indígena en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo a fin de proporcionar información sobre la consulta, en las que estuvieron representadas más de 1,100 comunidades indígenas.
- c. **No se satisfizo la fase de deliberación interna** debido a que el plazo para el análisis y deliberación de la materia sujeta a consulta no fue suficiente considerando que se otorgó un plazo de veinte días, a pesar de que el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo prevé un término legal de al menos treinta días.
- d. **No fue suficiente la fase de diálogo** puesto que el método de participación a través de cuadernillos coartó la expresión de la participación de las personas indígenas y afromexicanas y generó limitantes en la discusión de los temas a consultar, aunado a que el medio no fue culturalmente adecuado dado que dicho cuadernillo no fue traducido a las lenguas indígenas.
- e. **No se cumplió con la fase de decisión** porque, aun cuando la propuesta de redacción legislativa por parte del Congreso Local se hizo con base en los resultados de la consulta, no existió evidencia que permitiera dar cuenta de cuáles propuestas hechas por los pueblos y comunidades indígenas fueron consideradas y cuáles no; máxime que los resultados de la consulta no fueron publicados.

Asimismo, por unanimidad de diez votos a favor, el Tribunal Pleno reconoció la validez del decreto 578, al considerar que no existía obligación de celebrar una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas respecto de la eliminación de los consejos municipales.

**Razones de disenso en relación con el decreto 576.** Mi voto fue en el sentido de manifestarme en contra de invalidar el decreto 576. Por ello, considero necesario dejar sentadas las razones de mi disenso para con el criterio mayoritario.

En primer lugar, coincidí con los tres primeros subapartados de este tema relativos al parámetro de regularidad constitucional, aunque me separé de los párrafos 95 a 101 del engrose de sentencia (antes párrafos 154 a 160 del proyecto) porque no compartí las consideraciones relativas a que el escrutinio de la consulta debía hacerse bajo un estándar no estricto y presuponer la disposición del Congreso Local de realizarla solo por el hecho de que, en el caso concreto, nos encontrábamos ante un segundo proceso de consulta emprendido por las autoridades legislativas con el objetivo de aprobar una norma similar a la que anteriormente había sido invalidada por este Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 108/2019. Ello es así dado que, desde mi perspectiva, esta visión puede dar lugar a un examen superficial que prive de efectividad el derecho a la consulta, por lo que sus elementos mínimos esenciales tanto de las fases como de sus características deben de ser debidamente atendidos.

En segundo lugar, respecto del subapartado cuarto de este tema, no compartí el estudio concreto del proceso de consulta porque, a mi consideración, las acciones y medidas desplegadas por el Congreso Local sí se ajustaron al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, estuve de acuerdo con las consideraciones que, en relación con las fases preconsultiva e informativa, describí en el apartado anterior. Sin embargo, estimo que las fases de deliberación interna, de diálogo y de decisión también quedaron satisfechas por las siguientes razones:

- A mi parecer, sí se cumplió la fase de deliberación interna conforme al parámetro de regularidad constitucional, toda vez que el plazo de veinte días que medió entre el último foro informativo y el primer foro consultivo, aunque no fue el término legal de treinta días, sí fue suficiente y razonable, especialmente porque los pueblos y comunidades cuentan con autonomía propia para evaluar libre e internamente las medidas consultadas conforme a sus costumbres y tradiciones. Incluso, esta situación se demuestra con el alto grado de participación de representantes y autoridades indígenas en la fase consultiva, así como el grado de aceptación de la medida consultada.
- Desde mi perspectiva, la fase de diálogo sí se satisfizo debidamente porque garantizó la participación y la formalización de acuerdos. En particular, no comparto la afirmación del proyecto en el sentido de que la utilización del cuadernillo coarta la expresión de las personas indígenas y afromexicanas, dado que considero que el formato utilizado sí aseguró una participación efectiva de las poblaciones indígenas y afromexicanas sujetas a consulta. A mi parecer, el hecho de que contenga un apartado en cada eje temático para que expresaran sus opiniones y presentaran sus propuestas, incluso pudiendo formular sugerencias más allá de las presentadas por las propias autoridades legislativas permite su libre participación.
- En ese sentido, considero que fue un mecanismo suficientemente amplio para propiciar el diálogo entre las partes, sobre todo, si se toma en cuenta que los foros consultivos propiciaron dinámicas de interacción con autoridades legislativas con la capacidad para tomar acuerdos a través de mesas de trabajo con las autoridades legislativas, por lo que no se trató únicamente de la contestación del cuadernillo a modo de cuestionario. No dejo de señalar que el hecho de que el cuadernillo no hubiera estado traducido en lenguas indígenas, a mi parecer, se subsana con la presencia de intérpretes en cada una de las sedes de los foros de consulta para aquellas personas que lo requirieran.
- Por último, estimo que sí se atendió de manera suficiente la fase de decisión, ya que, contrario a lo señalado en el proyecto en el sentido de que el Congreso Local no fundamentó ni motivó la inclusión o exclusión de las propuestas, esta obligación se satisfizo con la referencia que hace el dictamen al Informe final de la consulta, el cual recopila todas las propuestas recogidas en la etapa de diálogo. Más todavía, el proyecto de ley fue sometido a consideración del Comité Técnico Asesor de la Consulta, el cual incluye a personas representantes indígenas y afromexicanas, y que fue aprobado por unanimidad la propuesta legislativa el veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

Por los motivos antes expuestos, considero que se debió reconocer el apego constitucional y convencional de la consulta indígena y afromexicana y, por ende, la validez del decreto 576 en lo que respecta a las porciones normativas que incidan directa y diferenciadamente en estas poblaciones.

**Razones de concurrencia por cuanto hace al decreto 578.** En cuanto al subapartado quinto de este tema relativo a la necesidad de consulta indígena y afromexicana por la eliminación de los consejos municipales, mi voto fue a favor de la propuesta en el sentido de que reconocer la validez del decreto 578, toda vez que el Congreso Local no estaba obligado a celebrar una consulta indígena y afromexicana por tratarse de modificaciones que implican una reestructura institucional que no afecta directa y diferenciadamente a estas poblaciones, sino que sus efectos repercuten de manera generalizada en toda la población.

**Consideraciones adicionales en lo que corresponde al decreto 572.** Como señalé en el apartado de precisión de las normas combatidas, consideré que el decreto 572 fue impugnado por falta de consulta indígena y afromexicana. A pesar de reconocer que la impugnación se basaba en ello, estimo que no había lugar a dicha consulta. En efecto, del análisis de las disposiciones modificadas concluí que ese decreto no era susceptible de afectar de manera directa y diferenciada a estos grupos de población, toda vez que las porciones normativas reformadas se refieren a las condiciones para acceder a ciertos cargos públicos de manera generalizada, reglas de candidaturas comunes, así como acciones afirmativas por razones de género. Ello por sí mismo evidencia la ausencia del impacto requerido para la actualización de la obligación de realizar una consulta previa a las poblaciones mencionadas.

#### **IV. Voto concurrente relativo a la consulta previa a personas con discapacidad.**

**Resolución del Pleno.** Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 66, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado mediante decreto 578, toda vez que no existía la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad respecto de dicho precepto.

Asimismo, por unanimidad de diez votos, las Ministras y Ministros determinamos declarar la invalidez del decreto 573, pues el Congreso Local omitió consultar en forma previa a las personas con discapacidad, a pesar de que dicha norma era susceptible de afectar a estos grupos.

**Razones de concurrencia en lo que corresponde al decreto 573.** Voté a favor de la propuesta de reconocer la validez del 66, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Hidalgo ya que la confección de dicha disposición no estaba sujeta a consulta previa a personas con discapacidad. En efecto, la porción normativa “preferencia a personas de grupos vulnerables” constituye una mención generalizada que puede comprender distintos grupos históricamente discriminados, lo que no detona la consulta dirigida a las personas con discapacidad. A similar conclusión arribé en la acción de inconstitucionalidad 46/2016, cuando consideré que el hecho de que un artículo enlistara todas las “categorías sospechosas” no constituía una norma susceptible de afectar diferenciadamente a personas con discapacidad y a los pueblos indígenas y afro-mexicanas.

Por otro lado, aunque por distintas consideraciones, coincidí con la propuesta de declarar la invalidez del decreto 573 por la falta de consulta a personas con discapacidad. Desde mi perspectiva, no advierto que el Partido Verde Ecologista de México haya formulado argumento alguno en el que adujera causa de pedir por la violación del derecho de consulta, sino que únicamente esgrime argumentos por la vulneración al principio de paridad de género y de proporcionalidad.

Sin embargo, en suplencia de la queja, considero que, al existir un cambio en sentido material del artículo 207, fracción V, con la adición “y personas de la diversidad sexual y de género”, se abre nuevamente la posibilidad a examinar la constitucionalidad de la porción normativa “de personas con discapacidad”, aun cuando esta fue adicionada mediante un decreto anterior, pues altera el alcance e interpretación del derecho a acceder a los cargos de diputaciones para este grupo en condiciones de vulnerabilidad. En ese sentido, considero que dicho precepto debió haber sido sometido a una consulta.

**Consideraciones adicionales en lo que respecta al decreto 572.** A pesar de que ni los accionantes ni el proyecto hicieron referencia a la necesidad de consultar de forma previa las adiciones a la fracción XVI del artículo 25 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, a través de decreto 572, advertí que dicha disposición sí es susceptible de incidir en los derechos de personas con discapacidad porque se refiere a la elaboración de material didáctico para la formación y capacitación política de estos grupos de población. Bajo esos términos, en mi opinión, el Congreso Local estaba obligado a consultarles dicha norma, de modo que, ante la omisión total de cumplir con ese deber, ocasiona la invalidez de ese precepto.

#### **V. Voto particular relativo a los efectos.**

Por último, atenta al criterio mayoritario que premió en el apartado de efectos, en lo que aquí interesa, voté a favor de la propuesta de postergar los efectos de la invalidez del decreto 576 hasta en tanto no concluya el periodo electoral 2023-2024, así como a vincular al Congreso del Estado de Hidalgo para que desarrolle la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas a partir de la fase de deliberación interna. Sin embargo, en congruencia con las razones que expresé en el apartado III de este voto, considero que no era procedente que se repusiera el proceso de consulta indígena al haber considerado que sí se ajustó al parámetro de regularidad constitucional y, por tanto, que el decreto 576 era válido.

Por otro lado, de acuerdo con las consideraciones adicionales que expresé en el apartado IV de este voto, considero que, además de la invalidez declarada respecto del decreto 573, también debió correr la misma suerte el artículo 25, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado mediante decreto 572, por la falta de consulta previa a personas con discapacidad, debiendo vincular al Congreso Local a que realizara la consulta correspondiente conforme al parámetro de regularidad constitucional.

Atentamente

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del siete de diciembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México 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, a veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2023 Y SUS ACUMULADAS 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023.**

En la sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los Decretos 572, 573, 576 y 578 que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al considerar que vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Por mayoría de nueve votos<sup>1</sup>, el Pleno declaró la invalidez del Decreto 576 (relativo a la participación y representación política indígena) y por unanimidad de diez votos<sup>2</sup>, la invalidez del Decreto 573 (que garantiza una fórmula a diputación para personas con discapacidad). Ello, porque el Congreso local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, lo que transgredió el artículo 2º de la Constitución Política del país, así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Lo anterior, pues si bien el órgano legislativo efectuó diversas acciones para consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas, como reuniones entre éstas y las autoridades, lo cierto es que no cumplieron con el estándar establecido por este Alto Tribunal en sus precedentes. Cabe señalar que el Congreso local no intentó consultar a las personas con discapacidad.

Por su parte, el Pleno consideró que el Decreto 578 (mediante el cual se desaparecen los Consejos Municipales) y el artículo 66, fracción XIII (que establece que el Consejo General otorgará preferencia a las personas de grupos vulnerables para nombrar a las Consejerías Electorales), no son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad, respectivamente, por lo que no se actualizaba la obligación de consultarles.

Coincidiendo con la decisión alcanzada con relación a los decretos declarados inconstitucionales, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de **voto concurrente en cuanto a algunas consideraciones sobre consulta indígena y un voto aclaratorio respecto a la invalidez decretada y sus consecuencias**<sup>3</sup>.

**Comentarios previos en relación con la consulta previa.**

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2º, en relación con el 1º, de la Constitución Política del país<sup>4</sup>, y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y

<sup>1</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

<sup>2</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>3</sup> Esta postura la he sostenido en todos los asuntos en los que se declara la invalidez de las normas por falta de consulta. Entre los precedentes más recientes destacan las acciones de inconstitucionalidad **65/2022** y **106/2022**.

En la **acción de inconstitucionalidad 65/2022** el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "incapacitados" de dos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan los supuestos en donde la participación de la persona titular de un bien a expropiarse deberá llevarse a cabo a través de un representante cuando se trate de personas incapacitadas, al considerar que el Congreso local no consultó a las personas con discapacidad. Resuelta el seis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

En la **acción de inconstitucionalidad 106/2022**, el Pleno invalidó el Decreto 151 que reformó diversos artículos de la Ley de Educación de Durango que regula los ajustes razonables para personas con discapacidad, por vulnerar su derecho a la consulta previa. Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

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

**Artículo 2º (...)**

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

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

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

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

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

Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup>, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

#### Artículo 2

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

#### Artículo 6

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

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

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

\*[énfasis añadido].

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

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

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>7</sup>, dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y en la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

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

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

<sup>7</sup> Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

**Artículo 4**

1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

[...]

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

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

\*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>8</sup>, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

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

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí<sup>9</sup>; la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>10</sup>, y la Ley de los Derechos de las Personas

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

<sup>10</sup> Resueltas en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollan las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

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

Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León<sup>11</sup>. Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

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

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de “inminente afectación” para los pueblos y las comunidades indígenas, o son “cuestiones relacionadas” con las personas con discapacidad. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

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

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

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma<sup>12</sup>.

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo<sup>13</sup>. La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

---

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.

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

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

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa (Ponente) y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>14</sup>.

En estos casos, sopesando lo que es “afectación” y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018<sup>15</sup>, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

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

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

#### **Voto concurrente.**

Como mencioné al inicio de este voto, el Tribunal Pleno determinó que las acciones realizadas por el Congreso del Estado de Hidalgo no pueden ser consideradas como una consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas, ya que no cumplen con las características que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en sus diversos precedentes en la materia.

Lo anterior, toda vez que del material probatorio proporcionado por la autoridad responsable no existe evidencia alguna que permita dar cuenta de cuáles propuestas de los pueblos y de las comunidades indígenas fueron consideradas y cuáles no, lo que se traduce en un ejercicio meramente simbólico, por lo que no puede validarse una consulta con estas falencias.

Ahora bien, para el análisis de la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas, la ejecutoria no sólo toma en consideración el estándar establecido en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación, sino que también incorpora lo establecido en la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo que impone requisitos más precisos y específicos para el proceso de consulta.

En efecto, la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo tiene como objeto garantizar que los pueblos y las comunidades indígenas sean consultadas en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directa o indirectamente sus derechos individuales o colectivos. Para ello, establece ciertas medidas como el difundir ampliamente la consulta a más tardar con treinta días naturales de anticipación<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>16</sup> **Artículo 15.** En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación.

Comparto que en las presentes acciones de inconstitucionalidad el parámetro de regularidad que debió cumplir el Congreso del Estado de Hidalgo era el establecido en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, así como el de la ley en la materia, emitida por este mismo órgano legislativo. Sin embargo, a mi parecer, la ejecutoria debió haber precisado las razones por las cuales se estaban incorporando a este estándar los requisitos regulados por la ley en la materia de la entidad.

Considero que **el presente caso difiere de los demás precedentes porque en esta entidad sí tenemos una ley específica** en la que se desarrollan las pautas de cómo el propio Congreso local deberá llevar a cabo los procesos de consulta. En ese sentido, el órgano legislativo hidalguense está obligado a cumplir una norma que él mismo creó.

En ese sentido, aunque coincido con el estándar utilizado en la ejecutoria, mi concurrencia reside en la ausencia de motivación respecto a la importancia de haber incorporado la ley de consulta local en el presente caso.

De igual forma, las razones de mi concurrencia también recaen en el parámetro de regularidad constitucional de las consultas a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas. Respetuosamente considero que la ejecutoria se aparta de los precedentes de este Alto Tribunal en la materia e incorpora, sin justificación alguna, ciertas cuestiones que no habían sido señaladas previamente por el Tribunal Pleno.

En particular, la sentencia señala que el estándar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta la necesidad de que se realice una consulta previa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar de manera **“directa y diferenciada”** a pueblos y/o comunidades indígenas y afroamericanas. No comparto esta afirmación ya que estos calificativos llevarían a elevar el estándar para definir cuándo el poder legislativo sí está obligado a consultar y cuando no. Máxime que, en toda la línea de precedentes, únicamente se ha hablado de que esta obligación se surte cuando las normas sean **“susceptibles de afectar”** a estos grupos.

Asimismo, **tampoco comparto que para determinar el cumplimiento de las fases de la consulta se requiere constatar un “efecto invalidante”**, puesto que el mero incumplimiento de algunas formalidades no implica la nulificación del diálogo o de la expresión de los intereses de los pueblos y de las comunidades consultados.

Aun cuando mi postura ha sido en el sentido de que el estándar para verificar el cumplimiento de una consulta tiene que ser flexible, lo que implicaría que el hecho de que un proceso de consulta no sea perfecto no lleva a su invalidez, respetuosamente considero que el criterio incorporado en la ejecutoria es distinto.

A mi parecer, al referirse a “efecto invalidante”, se traslada el criterio que rige para violaciones al procedimiento legislativo al caso de consulta, pero sin una fundamentación sobre cuándo se puede llegar a esa determinación y cuándo no. En el caso de las violaciones al procedimiento legislativo existen normas tanto a nivel constitucional como legal que regulan de manera muy específica la manera en la que se tiene que hacer el estudio de las iniciativas hasta su conclusión como leyes. De ahí que sea más notoria la conclusión en torno a si una de estas violaciones tiene o no efecto invalidante.

En cambio, el derecho a la consulta previa está previsto principalmente en un instrumento internacional que, por su propia naturaleza, no detalla con demasiado énfasis cómo tiene que realizarse y qué características deben de cumplirse. Así, al dotar de contenido y alcance a este derecho, el Tribunal Pleno ha señalado la necesidad de que se cumplan ciertas fases y características, pero bajo el entendido de que no existe una sola forma de llevar a cabo una consulta. Independientemente de la manera en la que cada Congreso decida hacer un proceso de consulta, lo relevante será que se cumpla con lo que trata de proteger, cada una de las fases y de las características que han sido desarrolladas en el parámetro de regularidad constitucional.

En ese sentido, respetuosamente considero que la ejecutoria debió ajustarse a los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en este apartado.

Dicho lo anterior, quiero dejar constancia de algunas reflexiones en cuanto a la invalidez decretada y sus consecuencias.

### **Voto aclaratorio**

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

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: “La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: “Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte”.

Una lectura empática de los Decretos 573 y 576 que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral de Hidalgo pudiera sugerir *prima facie* que es positiva porque debe partirse de la buena fe de quienes legislan. En estas reformas, en esencia, se establecen cuestiones relacionadas con la participación electoral de las personas indígenas y con discapacidad. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos **es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa**, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte en estas acciones de inconstitucionalidad fue la de invalidar diversas disposiciones del decreto impugnado porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de algunas disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los Decretos 573 y 576 contuviesen avances fácticos, pues se establece la participación y representación política indígena, y garantiza en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria<sup>17</sup>, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

<sup>17</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

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

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado<sup>18</sup>.

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

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de “afectación” ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de “afectación” no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

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

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del siete de diciembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México 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, a veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

<sup>18</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

**VOTOS CONCURRENTES Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2023 Y SUS ACUMULADAS 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE SIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

El Tribunal Pleno resolvió las indicadas acciones de inconstitucionalidad en el sentido de declarar la invalidez de los Decretos número 573 y 576, reconocer la validez del 578 y del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado por el 572, relacionados con el Código Electoral del Estado de Hidalgo.

Si bien en términos generales compartí la decisión, estimo necesario hacer precisiones sobre algunos aspectos de la sentencia finalmente aprobada.

**Razones del voto concurrente.**

**I. Sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 195/2023.**

El Partido Verde Ecologista de México promovió esa acción de inconstitucionalidad, impugnando el artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado por el Decreto 573, cuyo contenido es el siguiente:

**Artículo 207.**

(...)

*V. Garantizar en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género.*

Desde mi óptica, no está cumplido el requisito establecido en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución<sup>1</sup>, por lo que la acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse.

En efecto, el Partido Verde Ecologista de México no compareció a través de quienes lo representan según sus Estatutos, es decir, las Secretarías Técnica y Ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional, sino por conducto de una persona a quienes dichas funcionarias le otorgaron un poder general para pleitos y cobranzas.

De acuerdo con los artículos 19, párrafo primero, y 22, fracción I, inciso g), del Estatuto del Partido de Verde Ecologista de México<sup>2</sup>, la dirección de ese partido está a cargo del Comité Ejecutivo Nacional y su representación legal la tienen mancomunadamente la Secretaría Técnica y la Secretaría Ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional, de ahí que para cumplir con el requisito de procedencia, debían promover las personas titulares de esas instancias partidistas y no a través de alguna persona apoderada.

En congruencia con lo anterior, si bien estuve de acuerdo con desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Local, considero que -de oficio- debió resolverse que sí existía una causa de sobreseimiento respecto a la **acción de inconstitucionalidad 195/2023**, derivada de la falta de legitimación del Partido Verde Ecologista de México.

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

<sup>2</sup> **Artículo 19.** El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano de administración del Partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que ordene la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del Partido en todo el país; el Comité Ejecutivo Nacional tendrá carácter de permanente.

**Artículo 22.** Del Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

I. Facultades y atribuciones del Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

(...)

g) Tendrán mancomunadamente, la representación legal del Partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:

(...)

## II. Metodología de análisis.

Si bien finalmente se desestimó la propuesta respecto a la existencia de violaciones al procedimiento con efecto invalidante, deseo hacer patente que no comparto la metodología de análisis adoptada por la mayoría, en la que se da preminencia al análisis de las violaciones al procedimiento legislativo antes que a las del derecho a la consulta previa<sup>3</sup>.

Desde esta óptica, era preferente el estudio de los Decretos 576<sup>4</sup> y 578<sup>5</sup>, respecto a los que se hizo valer la vulneración al derecho a la consulta previa a las personas indígenas y afromexicanas, así como al estudio del Decreto 573, respecto a la vulneración de la consulta a personas con discapacidad con relación a normas en concreto; en caso de que los conceptos de invalidez resultaran infundados o no se alcanzaran a invalidar en su totalidad, entonces, debería procederse al estudio por violaciones al procedimiento legislativo.

Esto, en el entendido de que, a mi juicio, no podríamos analizar la vulneración al derecho a la consulta de las personas con discapacidad porque el Partido Verde Ecologista de México, el único que la hizo valer, no tenía legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad 195/2023.

### Razones del voto aclaratorio.

En cuanto a los planteamientos del Partido Verde Ecologista de México, respecto a que el artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado por el Decreto 573, vulneró el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad, considero necesario explicar que si bien concuerdo en que esa disposición afecta directamente a las personas con discapacidad y que era necesario consultarles, no compartiría, en principio, la declaración de invalidez de todo el decreto dado que el promovente no tenía legitimación para promover la **acción de inconstitucionalidad 195/2023**, además de que el efecto de la invalidez del Decreto por falta de consulta previa a personas con discapacidad tendría que haber sido sólo la invalidez del artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo<sup>6</sup> y no de todo el Decreto 573 en términos de los resuelto por el Pleno a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**<sup>7</sup>. Sin embargo, en este caso particular, decidí sumarme a la decisión mayoritaria del Pleno para lograr la unanimidad.

Finalmente, no compartí la propuesta de postergar los efectos de la normativa invalidada. A diferencia de mi postura al resolverse, en la misma sesión, la **acción de inconstitucionalidad 172/2023 y acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023**, donde acompañé la decisión de postergar los efectos al haber iniciado el proceso electoral, en este asunto voté en contra, ya que al momento de la resolución del presente asunto el proceso electoral en Hidalgo aún no había iniciado.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y aclaratorio formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del siete de diciembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México 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, a veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

<sup>3</sup> En términos generales considero que la metodología a seguir es: 1º los argumentos sobre la violación a la veda electoral (como expresé en mi intervención al resolverse -el cinco de octubre de dos mil veinte- la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020), 2º vulneración del derecho a la consulta de las personas indígenas, afromexicanas y a las personas con discapacidad (como sostuve en mi intervención en la sesión pública de resolución de la acción de inconstitucionalidad 295/2020, el siete de junio de dos mil veintidós), y 3º las violaciones al procedimiento legislativo en general.

<sup>4</sup> Este Decreto adicionó y reformó varios artículos que incidieron directamente en los derechos de las personas y comunidades indígenas.

<sup>5</sup> Por virtud de este Decreto desaparecieron los Consejos Municipales del Organismo Público Electoral Local.

<sup>6</sup> **Artículo 207.**

[...]

V. Garantizar en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género.

<sup>7</sup> Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.