

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 19 de septiembre de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Constitución Política y de las cartas de derechos civiles, políticos, y económicos, sociales, culturales y ambientales, todos ordenamientos del estado de Coahuila de Zaragoza, la primera reformada y las restantes expedidas mediante Decreto 261 publicado el 19 de agosto del año en curso en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 3184380, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	4
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.....	8
PRIMERO.....	8
A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	9
B. Principio de supremacía constitucional.....	10
C. Inconstitucionalidad de las normas por alterar el contenido del núcleo esencial de determinados derechos humanos.....	14
1. Derecho a la familia.....	23
2. Derecho a la libertad sexual.....	33
3. Derecho a la seguridad jurídica.....	37
D. Establecimiento de un parámetro de regularidad constitucional local.....	40
E. Control constitucional e interpretación de normas en materia de derechos humanos	
46	
F. Restricciones y suspensiones a los derechos humanos.....	52
SEGUNDO.....	64
A. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.....	65
C. Inconstitucionalidad de las normas por falta de consulta en materia indígena.....	79
TERCERO.....	86
A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad.....	87
B. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	92
C. Análisis del Capítulo impugnado.....	97
CUARTO.....	101
QUINTO.....	117

A. Parámetro de regularidad constitucional.....	118
1. Derecho de igualdad y no discriminación.....	118
2. Derecho de igualdad entre la mujer y el hombre.....	121
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	124
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	131
A N E X O S	131



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza

B. Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 7º-D, penúltimo párrafo; 7º-I; 7º-K; 7º-M; 7º-Ñ; 7º-O, segundo párrafo; 7º-Q, quinto párrafo; 7º-R; 7º-S; 7º-T; 7º-U; 158, fracción III, numeral 2; 195, numeral 13, en la porción normativa *“sin perjuicio del control jurisdiccional de las recomendaciones o informes previsto en esta Constitución”*; 195-A; 195-B, numerales 1, en la porción normativa *“Quien presida la Comisión podrá presentar el juicio local de protección de derechos humanos para que el Tribunal Constitucional Local resuelva, previo debido proceso, si puede ser obligatorio o no la reparación de las violaciones que se acrediten conforme a los derechos constitutivos de una recomendación, queja o informe”*, y 7, en la porción normativa *“y el juicio local de protección de los derechos humanos indicados en el artículo 158, inciso III, bajo el principio de relevancia constitucional local”*; y sexto transitorio, de la **Constitución Política**; 3, 4, 17, 18, 20, 45, 70, 80, 88, 114, 124, 125, 127, 165, en la porción normativa *“a partir de la edad sexual prevista en la ley”*, 181 fracción V, de la integridad de los capítulos X – que abarca los artículos 206 y 207– y XVII –que abarca los artículos 240 a 244– ambos del Título Quinto, así como del sexto transitorio de la **Carta de Derechos Civiles**; 20, 29, 34, 35, 48, 49 y sexto transitorio de la **Carta de Derechos Políticos**; 3, 4, 21 y 107, así como la integridad del Capítulo VI –que abarca los artículos 100 a 103– del Título Cuarto, y sexto transitorio de la **Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales**, todos ordenamientos del estado de Coahuila de Zaragoza, la primera reformada y las restantes, expedidas mediante Decreto 261 publicado el 19 de agosto de 2022 en el Periódico Oficial de la entidad.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º, 4º, 14, 16, 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 3, 15 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- 2, 3, 5, y 11 de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- 2, 3, 4, 5, 7 y 15.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 3, 4, letras b y f, 5, 6 y 8, letra b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.
- Principio de legalidad.
- Principio de supremacía constitucional.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos indicados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de agosto de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 20 del mismo mes y año al lunes 19 de septiembre de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

¹ “**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. (...)”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)”

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja

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; (...)."

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Diversas disposiciones contenidas tanto en la Constitución Política, como en las Cartas de Derechos de Coahuila de Zaragoza establecen diversos supuestos que contradicen lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que:

- **Afectan el contenido esencial de determinados derechos humanos.**
- **Configuran un parámetro de regularidad constitucional local.**
- **Establecen criterios de interpretación y de control constitucional.**
- **Regulan lo referente a las restricciones y suspensiones de derechos humanos.**

Se considera que la regulación en esas materias prevista por el legislador local altera el orden constitucional, generando transgresiones al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y supremacía constitucional.

Para explicar las razones por las cuales este Organismo Nacional considera que las normas impugnadas contradicen los mandatos contenidos en la Ley Fundamenta, el presente concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: primero se abundará acerca del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad; posteriormente, se harán algunas precisiones en torno al principio de supremacía constitucional, y finalmente, se explicará cada una de las transgresiones advertidas por esta Comisión Nacional.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁴

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

⁴ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁵

B. Principio de supremacía constitucional

Conforme al desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia, pues hablamos de supremacía constitucional nos referimos a la cualidad que tiene la constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado⁶.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los artículos 1º y 133 constitucionales disponen que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías establecidas para su protección. Además, en dichos preceptos se consagra el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que la Constitución y los referidos tratados son la Ley Suprema.

Es así que la ley suprema funda o fundamenta el orden jurídico creado, por lo que toda ley es válida mientras no controvierta el texto constitucional del que proviene. En ese sentido, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustarse a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.

⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁶ El principio de supremacía constitucional, p. 37, visible en el siguiente enlace: https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2008/54831/54831_2.pdf

Por tanto, al tratarse de la Ley Suprema de la nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal, pues se sobrepone a las leyes federales y locales, lo que significa que esos ordenamientos guardan una subordinación natural respecto de la constitución⁷.

Igualmente, los Estados deben sujetarse a los mandamientos de la constitución, considerada como constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos en cuanto a su régimen interior⁸.

Asimismo, toda institución o dependencia, así como todo individuo, deben someterse a las disposiciones constitucionales, respetando sus garantías y postulados, sin que ninguna persona pueda desconocerlas⁹.

Sin embargo, el principio de supremacía constitucional en México ha tenido un desarrollo que exige que no se entienda únicamente como una norma *jerárquicamente* superior, a la que se deben de ajustar el resto de los componentes del sistema jurídico.

Si bien es cierto el concepto de supremacía constitucional sigue concibiéndose como aquel que identifica a la norma fundamental como la fuente productora de otras normas y como referente de contenidos normativos que forma el orden jurídico, este también debe atender al nuevo enfoque derivado de la reforma constitucional de 2011.

En ese orden de ideas, puede decirse que la Constitución mantiene una suerte de bidimensionalidad de su supremacía: la primera, unilateral, en la cual se ostenta como la única norma fundadora del Estado, que dota de sustancia al sistema jurídico y sobre la cual emerge la regularidad de las normas, y otra multilateral, que deriva de su carácter como catálogo de derechos fundamentales, y que comparte con otros documentos de carácter internacional o nacional que contengan normas de derechos humanos, puesto que éstos atienden a un carácter abstracto que no puede colmarse únicamente con lo establecido en la Constitución de un país¹⁰. A continuación se

⁷ *Ibidem*, p. 39.

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Astudillo Leyva, Jesús Javier, "El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos", Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el siguiente enlace:

abundará sobre la dimensión multilateral y lo que esta nueva visión ha significado para la concepción del derecho en nuestro país.

La interpretación que ese Alto Tribunal Constitucional ha hecho de los artículos 1º y 133 de la Norma Fundamental, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, ha sido contundente en el sentido de que **deben preferirse las normas de derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y los tratados internacionales** a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

El simple hecho de que el parámetro de regularidad constitucional aplicable en una entidad federativa se complemente con los derechos reconocidos en su propia Constitución, no implica por sí mismo la validez de esos derechos o contenidos complementarios porque **todos los contenidos normativos locales deben sujetarse a lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales, los cuales siempre prevalecerán por ser la Norma Suprema.**

De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la mencionada reforma constitucional de 2011 constituyó la mayor aportación en cuanto a la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional.

Bajo esa consideración, el Pleno de ese Máximo Tribunal estableció que de la literalidad de los tres párrafos del artículo 1º¹¹ de la Norma Fundamental, se desprenden las siguientes premisas que, por su relevancia, se transcriben a continuación:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-nuevo-enfoque-de-supremacia-constitucional-hacia-la-supremacia-de-los-derechos-humanos>

¹¹ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

(...) **(i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos; (ii) la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos -lo que excluye la jerarquía entre unos y otros-**, así como del principio *pro persona*, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos. (...) ¹²

Es así que la Constitución General garantiza que todas las personas gozan de las prerrogativas comprendidas en el catálogo de derechos reconocidos tanto en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Además, al ser los derechos humanos el parámetro de validez del resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano, encuentran su origen o reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. En ese orden de ideas, se puede concluir en primer lugar que la supremacía constitucional se predica de todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo.¹³

En ese entendido, ya que la Constitución establece que todas las personas son titulares de los derechos que ella misma establece y reconoce, por cuanto hace a los derechos en los instrumentos internacionales sobre la materia, ese Tribunal Supremo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que los derechos humanos de fuente internacional se encuentran incorporados a nuestro orden jurídico, siempre y cuando lo anterior no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional, es decir, no deben menoscabar el catálogo constitucional de derechos humanos.¹⁴

¹² Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 32.

¹³ *Ibidem*, p. 48.

¹⁴ *Ibidem*, p. 48 a 51.

En efecto, acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integran al catálogo de derechos que funciona como el parámetro de regularidad constitucional.¹⁵

Es decir, en la Norma Suprema se encuentran delimitados los alcances, así como los límites y restricciones de los derechos humanos, por lo que su regulación, al tratarse del orden constitucional, corresponde al Poder Revisor de la Constitución y no a las legislaturas de los Estados.

C. Inconstitucionalidad de las normas por alterar el contenido del núcleo esencial de determinados derechos humanos

Expuesto lo anterior, a continuación se explica la inconstitucionalidad en que incurren las normas impugnadas que, a juicio de este Organismo Nacional, alteran el contenido esencial de determinados derechos humanos.

Para iniciar con la exposición de los argumentos por los cuales se estima que el legislador local alteró el contenido esencial de derechos fundamentales, conviene apuntar lo que puede entenderse como el núcleo o contenido esencial de un derecho humano, para lo cual es importante aludir a la jurisprudencia de otros tribunales constitucionales en el mundo.

La doctrina constitucional del Tribunal Constitucional Español¹⁶ lo ha definido con las siguientes características:

- El contenido esencial de un derecho subjetivo lo constituyen aquellas **facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito** y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro: “**DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.**”;

¹⁶ Véase la sentencia 11/1981, del 8 de abril, pronunciada por el Tribunal Constitucional Español.

- También entraña aquella “esencialidad” del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, que resultan real, concreta y efectivamente protegidos.
- Asimismo, refirió que se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia¹⁷ ha señalado:

- El núcleo esencial es el epicentro que determina la existencia y forma de un ente. Se colige entonces que el núcleo esencial de un derecho fundamental es la esencia de la persona que determina los bienes inherentes a ella.
- En otras palabras, el núcleo esencial del derecho fundamental es el *mínimum* de la dignidad racional, sin cuyo reconocimiento el hombre no puede vivir o desarrollarse como ser humano.

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸ ha determinado que:

- “El núcleo esencial de un derecho humano es el estándar mínimo que rige en toda la República.”
- La alarma más evidente de que la actividad normativa de una entidad federativa ha sobrepasado los límites constitucionales se activa cuando las normas locales inciden en el núcleo esencial que resulta indispensable para la satisfacción de un derecho humano.

¹⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-336/95, Santafé de Bogotá, D.C. treinta y uno (31) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

¹⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta en sesión del 06 de septiembre de 2018, párr. 156 y 158 y sentencia de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver amparo en revisión 1219/2015, correspondiente al día dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

- Si, por ejemplo, las normas que buscan ampliar o crear un derecho fundamental en el ámbito de una entidad federativa **lo formularan de tal modo que en abstracto hicieran evidente que otro derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal o los tratados internacionales ya no podrá ejercerse en caso alguno, o con los contenidos mínimos que marca el parámetro**, entonces dichas normas locales perturbarían el núcleo esencial de ese último derecho humano y, por tanto, serán inconstitucionales.
- Dicho en términos más coloquiales, al crear o ampliar derechos humanos las entidades federativas **no pueden convertir otros derechos fundamentales en supuestos puramente hipotéticos y sin aplicación real**. No existe fin constitucional alguno, ni siquiera otro derecho humano reconocido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, que justifique que una entidad federativa altere el núcleo y con ello vacíe de contenido un derecho humano del parámetro de regularidad.
- El reconocimiento de un derecho humano no implica necesariamente que su cumplimiento se dé en términos de “todo o nada”.
- De esa forma, para poder determinar los elementos mínimos necesarios para exigir un derecho fundamental, es necesario buscar e identificar lo que se ha denominado: el núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales.
- Este se entiende como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que dan vida al derecho resulten real, concreta y efectivamente protegidos.
- Por tanto, es posible concluir que los Estados desconocen o violan el contenido esencial de algún derecho fundamental cuando por alguna circunstancia, queda sometido a limitaciones que impiden su ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección.

Una vez explicado lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas efectivamente alteran el núcleo esencial de diversos derechos humanos, porque trastocan sus alcances.

Así, primero se sustentará la premisa relativa a la falta de habilitación constitucional por parte del Congreso local para delimitar el contenido esencial de un derecho humano, y cómo esto se traduce en una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En este punto, conviene recordar que la fórmula de distribución competencial del Estado mexicano se encuentra establecida en el artículo 124¹⁹, el cual prevé que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución General de la República a los funcionarios federales se entienden reservadas a las entidades federativas, en los ámbitos de su respectiva competencia.

La mencionada prescripción ha sido denominada “cláusula residual” y se caracteriza por reservar explícita y concretamente las atribuciones que corresponden a la Federación, entendiéndose que el resto son concedidas a los demás miembros de la unión.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en el orden jurídico Estatal, la materia sustantiva sobre la cual las autoridades locales tienen autonomía funcional “*se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124*”, de lo que se sigue que si bien el régimen regulador de la unión de los Estados federales reconoce la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, lo cierto es que resulta menester que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.²⁰

Defendemos al Pueblo

En esa virtud, si bien es cierto que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para legislar en materia de derechos humanos, **dicha libertad se encuentra limitada por el catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional.**²¹

¹⁹ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

²⁰ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 87/2015, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de junio de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

²¹ Véanse la Jurisprudencia 1a./J. 29/2015 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro “**DERECHOS HUMANOS**”

En cuanto a la posibilidad de que las entidades federativas puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, ese Tribunal Pleno ha sostenido que los órdenes jurídicos locales emanan del orden jurídico constitucional, del cual deriva que el contenido y sentido interpretativo de los derechos garantizados localmente, si bien cuentan con un espacio de movilidad para la deliberación, **no deben afectar el contenido esencial de éstos al estar reconocidos en la Norma Suprema.**²²

En este punto conviene analizar el desarrollo evolutivo de la jurisprudencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, sobre la posibilidad de que los Congresos Locales legislen en materia de derechos humanos.

En un primer momento, al resolver la contradicción de tesis **350/2009**, el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional reconoció que si bien los niveles de protección de los derechos humanos garantizados localmente podrían diferenciarse e inclusive ampliarse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con los previstos en la Constitución Federal, ello no significa que puedan afectar su contenido esencial, máxime que es indispensable una cierta uniformidad en ese ámbito, y que el orden jurídico local emana del orden jurídico constitucional.²³

En una segunda aproximación, el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad **75/2015**, determinó que la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión

RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”; y

Jurisprudencia P./J. 11/2016, emitida por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, p. 52, de rubro “**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**”.

²² Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 87/2015, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de junio de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

²³ Véase la sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 350/2009, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, frente al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil; al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, todos del Séptimo Circuito, resuelta en sesión de 6 de mayo de 2010, bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

de expedir leyes reglamentarias de los derechos contenidos en la Norma Fundamental a fin de establecer sus alcances, por lo que no corresponde a Legislaturas de las entidades federativas reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él, no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación, podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de ellas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos, se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas.²⁴

Posteriormente, ese Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2015**, determinó que existe la posibilidad de que el legislador estatal pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en la materia, sin embargo, fue muy enfático en precisar que ello no significa que las legislaturas locales puedan introducir definiciones específicas respecto a un derecho humano, pues su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, ya que de admitir lo contrario **desnaturalizaría su función normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto del resto de las normas del orden jurídico**,²⁵ criterio que fue reiterado al resolverse la acción de inconstitucionalidad **84/2015**, promovida por este Organismo Autónomo en contra de disposiciones de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.²⁶

La interpretación más reciente de ese Máximo Tribunal se encuentra en las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad **15/2017** y sus acumuladas

²⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 75/2015, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de junio de 2016, p. 27.

²⁵ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 87/2015, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de junio de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Ese Máximo Tribunal consideró que dadas las características normativas de los derechos fundamentales, su contenido no puede encuadrarse a una regla específica como la que pretende introducir con una definición, pues estos se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización y no así de reglas concretas que limitan el margen de aplicación de una norma a supuestos determinados, constituyendo nuevas maneras en que un ordenamiento así como las autoridades que se encargue de velar por su promoción, respeto, protección y garantía, tengan que evaluar para su ejercicio.

²⁶ Véase la sentencia de acción de inconstitucionalidad 84/2014, resuelta el 12 de enero de 2017, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, p. 29 y 30.

16/2017, 18/2017 y 19/2017,²⁷ en la cual reiteró el criterio de que **las entidades federativas no pueden afectar el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal** y, por consiguiente, también tienen vedado introducir en sus respectivas leyes definiciones específicas en relación con un derecho fundamental cuyo contenido y alcance ya estén delimitados por las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional.

En dicha ejecutoria se resaltó que en diversos precedentes se reconoció expresamente que las entidades podían desarrollar e incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional y que, en los mismos, el criterio fue tajante al señalar que redefinir a través de normas generales los derechos humanos que ya están definidos o delimitados por la Constitución General o los tratados internacionales ratificados por México, representa una alteración indebida del parámetro de regularidad constitucional.

Esto es, la participación activa de las entidades federativas para determinar el alcance y contenido de los derechos humanos no quiere decir que su actuación resulte arbitraria, ya que **están obligadas, como mínimo, a garantizar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias.**²⁸

Así, ese Máximo Tribunal se pronunció en el sentido de reconocer que es una cuestión zanjada el que debe inevitablemente declararse la invalidez de una disposición federal, local o municipal que **afecte el núcleo esencial de los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional o condicione de algún modo la vigencia de los mismos en el orden respectivo.**²⁹

En otros términos, el desarrollo jurisprudencial del Pleno de ese Alto Tribunal ha reiterado que los órganos legislativos locales tienen prohibido alterar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos.

Por su trascendencia, y su aplicabilidad al caso concreto, se estima relevante traer a colación la literalidad de las consideraciones vertidas por el Pleno de ese Alto Tribunal en la sentencia referida:

²⁷ Véase la sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta en sesión del 06 de septiembre de 2018, párr. 27 y 28.

²⁸ *Ibidem*, párr. 108.

²⁹ *Ibidem*, párr. 28.

“156. Las entidades federativas deben cuidar en todo momento que al formular derechos fundamentales en sus constitucionales locales siempre haya correspondencia con la caracterización que en conjunto le otorgan a esos derechos las normas constitucionales, convencionales y las establecidas por la jurisprudencia constitucional. El constituyente local debe ser estudioso del desarrollo jurisprudencial constitucional y estar en todo momento al tanto de los criterios en materia de derechos humanos.

157. Íntimamente vinculado con el análisis de identidad se encuentra el examen de afectación al núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental. Este ejercicio asegura, en pocas palabras, que la configuración a nivel local de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales nunca pueda realizarse de forma tal que alguno de ellos carezca del contenido mínimo que requiere el parámetro de regularidad constitucional. El núcleo esencial de un derecho humano es el estándar mínimo que rige en toda la República y, por decirlo de una manera, la alarma más evidente de que la actividad normativa de una entidad federativa ha sobrepasado los límites constitucionales. Aquella se activa cuando las normas locales inciden en el “piso mínimo” de contenido normativo que resulta indispensable para la satisfacción de un derecho humano y, por lo mismo, que nunca podría estar condicionado a situación o contexto alguno independientemente de la justificación que se dé.

158. Si, por ejemplo, las normas que buscan ampliar o crear un derecho fundamental en el ámbito de una entidad federativa lo formularan de tal modo que en abstracto hicieran evidente que otro derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal o los tratados internacionales ya no podrá ejercerse en caso alguno, o con los contenidos mínimos que marca el parámetro, entonces dichas normas locales perturbarían el núcleo esencial de ese último derecho humano y, por tanto, serán inconstitucionales. Dicho en términos más coloquiales, al crear o ampliar derechos humanos las entidades federativas no pueden convertir otros derechos fundamentales en supuestos puramente hipotéticos y sin aplicación real. No existe fin constitucional alguno, ni siquiera otro derecho humano reconocido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, que justifique que una entidad federativa –en este caso la Ciudad de México– altere el núcleo y con ello vacíe de contenido un derecho humano del parámetro.”³⁰

Si bien, el Constituyente Permanente tuvo claro que sería alguien distinto a él quien dotaría de contenido concreto a aquellos derechos humanos de formulación más abierta o abstracta y, por lo cual introdujo al texto constitucional criterios interpretativos para quien realizara tal actividad normativa,³¹ resulta factible inferir que las entidades federativas optimicen derechos humanos mediante la emisión de otras normas jurídicas que se refieran a ellos para que adquieran plena eficacia. En esa línea, las entidades federativas deben cuidar en todo momento que al formular

³⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta en sesión del 06 de septiembre de 2018, párr. 156 a 158

³¹ Véase la sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta en sesión del 06 de septiembre de 2018, párr. 42 y 43.

derechos fundamentales en sus constitucionales locales siempre haya correspondencia con la caracterización que en conjunto le otorgan a esos derechos las normas constitucionales, convencionales y las establecidas por la jurisprudencia nacional e internacional.

En ese entendido, este Organismo Autónomo no se opone a que las legislaturas locales regulen derechos humanos y que inclusive puedan aumenten su grado de protección, sino por el contrario, que al realizar esa tarea alteren o modifiquen indebidamente el contenido esencial de los derechos humanos, pues se trata de una atribución que no les corresponde.

Como se desprende de la interpretación constitucional realizada por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, las legislaturas locales no se encuentran del todo impedidas para legislar en materia de derechos humanos, pues sí están habilitadas para ampliar su regulación; **sin embargo, las medidas legislativas que adopten no pueden alterar el núcleo esencial de los derechos de fuente constitucional, contravenir el parámetro de regularidad, ni invadir la esfera de competencia del Legislador Federal, ya que la actividad normativa a nivel local debe de ser compatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, a fin de no poner en riesgo los derechos en él reconocidos.**

Lo anterior es así, pues de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las autoridades tienen la obligación respetar y garantizar los derechos humanos, precepto sobre el cual se sostiene el orden jurídico mexicano, razón por la que el Tribunal Supremo ha considerado que en el sistema federal los derechos humanos son una responsabilidad compartida entre todos los poderes públicos del país, es decir, para todos los órdenes de gobierno.

Esto significa que todas las entidades federativas están obligadas como mínimo a garantizar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias.

Por ende, se ha concluido que las entidades federativas pueden incrementar sus estándares de alcance y protección de un derecho humano si el contexto fáctico se los permite, siempre y cuando ello no implique, alterar el parámetro de regularidad constitucional, invadir esferas de competencias federales o afectar otros derechos fundamentales igualmente reconocidos en la Constitución Federal.

Con lo anterior no se pretende desconocer la libertad configurativa estatal; sin embargo, en el caso en particular, **estamos frente a una facultad con la que solo cuenta el Poder Reformador de la Constitución, ante la necesidad de reconocer y establecer ciertas instituciones que deben ser de aplicación generalizada y homogénea en todo el país y para todos sus habitantes, como lo es la conceptualización de los derechos humanos.**

Ello, toda vez que la naturaleza de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de una “Norma Fundamental del Estado”, por ende, únicamente a ella le corresponde establecer las instituciones y principios que dan regularidad al sistema constitucional en todo el territorio mexicano, tales como la forma de Estado, la forma de gobierno, la estructura básica de los tres poderes, tanto a nivel Federal como local, **así como establecer el núcleo esencial de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad.**

En el caso que nos ocupa, se estima que el legislador local, al establecer en diversos artículos de la Constitución Política de la entidad, así como en las cartas de derechos, la definición y alcance de derechos humanos, alteró su contenido mínimo, a pesar de no estar habilitado para ello. Por tanto, resulta evidente que se extralimitó en su actuación y dicha circunstancia se traduce en una vulneración a la seguridad jurídica y al principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, como se expondrá a continuación.

1. Derecho a la familia

En el presente subapartado se exponen los motivos por los cuales los artículos 70 y 165 de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza otorgan un contenido concreto a ciertos derechos fundamentales que contradice el parámetro de regularidad constitucional.

Por cuestión de orden, primero se abundará acerca de la constitucionalidad del artículo 70 de la Carta de Derechos Civiles, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 70. Las personas tienen derecho a unirse de manera afectiva y sin discriminación en las formas que determine la ley y formar una familia a partir de la edad sexual que señale la ley.”

Como puede desprenderse del texto de la norma anterior, esta se refiere al derecho que tiene toda persona a unirse de manera afectiva y sin discriminación *en las formas que determine la ley* y a formar una familia a partir de la edad sexual que señale la ley.

De forma más sintetizada, se observa que el artículo 70 de la Carta reconoce dos derechos:

- a) A unirse afectivamente y sin discriminación, *en las formas que determine la ley* y,
- b) Formar una familia a partir de la edad sexual que *señale la ley*.

Para esta Comisión Nacional, el precepto normativo impugnado contiene cláusulas que pueden dar pauta a la limitación del derecho a formar una familia y a tener relaciones afectivas.

Primeramente, llama la atención de este Organismo Autónomo que el reconocimiento de ambos derechos sujeta su ejercicio a lo que señale o determine la ley.

Si bien, en principio, es cierto que ningún derecho es absoluto y que su ejercicio se sujeta a las normas aplicables, también lo es que, por la construcción de la disposición, la referencia a las condiciones que *prevea la ley* puede resultar incompatibles con la naturaleza de los derechos que pretende regular.

Para explicar con mayor detenimiento las razones por las cuales se estima que la norma es inconstitucional, primero, por las implicaciones de los derechos, primero debe hacerse referencia al derecho a la familia y al libre desarrollo de la personalidad.

En cuanto al primer de ellos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en el primer párrafo de su artículo 4º que la ley protegerá la organización y desarrollo de la familia.

No obstante, el reconocimiento de este derecho no se limita a la norma interna, pues el parámetro de regularidad constitucional también se integra por diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Al respecto, los artículos 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran el mencionado derecho fundamental.

Aunque se trata de un derecho con reconocimiento nacional e internacional, no debe perderse de vista que no existe un concepto único sobre lo que es la familia. Sin embargo, pueden ofrecerse algunos elementos mínimos y generales útiles para su cabal entendimiento, al concebírsele como la unidad básica de la sociedad y medio natural para el desenvolvimiento y bienestar de todos sus miembros,³² que tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.³³

Atento a ello, la familia puede considerarse como la base de la sociedad si la misma se equipara a una estructura básica de **vínculos afectivos vitales**, de solidaridad intra e intergeneracional y de cohesión social, siendo una estructura que descansa sobre una base muy diversificada de circunstancias.³⁴

Aclarado lo anterior, conviene referir que el derecho a la protección a la familia que debe garantizar el Estado consiste en que las leyes y reglamentos que se emitan organicen, protejan y cuiden a la familia como célula básica de la sociedad, para lo cual tiene a su cargo el deber de establecer las mejores condiciones para el pleno desarrollo de sus miembros, pues ésta es y debe seguir siendo el núcleo o mejor lugar para el crecimiento y formación de los individuos.³⁵

Para continuar con la exposición de los alcances de ese derecho y comprenderlo integralmente, es importante hacer algunas precisiones en lo tocante a su objeto de protección.

Sobre el particular, como se apuntó anteriormente, diversos órganos internacionales de derechos humanos han indicado que no existe un modelo único de familia, puesto que éste puede variar dependiendo de diversos factores.

³² Artículo 4 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969.

³³ Véanse el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación General número 19 del Comité de Derechos Humanos.

³⁴ Sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 1905/2012, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, párr. 79.

³⁵ *Ibidem*, párr. 92.

Con base en esa consideración, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la protección constitucional a la familia entiende a esa institución como una **realidad social**, toda vez que lejos de ser una creación jurídica, nace o se origina con **las relaciones humanas**, correspondiendo más bien a un diseño social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura.³⁶

Así, los cambios y transformaciones sociales que se van dando a lo largo del tiempo impactan sustancialmente en la estructura organizativa de la familia en cada época por lo cual la tutela estatal abarca a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.³⁷

Por ende, se afirma que la protección de la familia que tutela la Constitución Federal en su artículo 4° no se refiere exclusivamente a la familia nuclear que tradicionalmente ha sido vinculada al matrimonio: padre, madre e hijos biológicos, sino en atención a que, como ya se dijo, su concepción en tanto realidad social exige que esa protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones existentes en la sociedad.

Es así que el derecho fundamental a la protección del desarrollo y organización de la familia, reconocido constitucionalmente, comprende a todo tipo de uniones familiares, entre ellas, las homoparentales conformadas por personas del mismo sexo. En ese sentido, se afirma que **todas las personas, sin distinción, tienen el derecho a formar una familia**, y si es su deseo, acceder a la procreación y crianza de hijos propios, adoptados, gestados mediante el uso de técnicas de reproducción asistida, o procreados por uno de ellos.³⁸

Es así que la Corte Interamericana ha sostenido que la imposición de un concepto único de familia debe analizarse no sólo como una posible injerencia arbitraria

³⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, en sesión del 16 de agosto de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, párr. 235.

³⁷ *Ibidem*, párr. 238.

³⁸ Tesis aislada 1a. LXV/2019 (10a.2) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 69, agosto de 2019, Tomo II, p. 1314, de rubro **“COMATERNIDAD. ES UNA FIGURA REFERIDA A LA DOBLE FILIACIÓN MATERNA EN UNIONES FAMILIARES HOMOPARENTALES.”**

contra la vida privada, sino también, por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar.³⁹

Para este Organismo existe una estrecha relación entre el derecho a la familia y el derecho a decidir formar y pertenecer a una e incluso a mantener relaciones afectivas, lo que a su vez implica el ejercicio de otro derecho fundamental: al libre desarrollo de la personalidad.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad ha sido desarrollado a nivel jurisprudencial. Este parte del principio de la dignidad humana como sustento de los derechos humanos, mismo que se erige tanto en el principio de la autonomía de la persona como en la idea de que todas ellas deben ser tratadas como iguales, en tanto son fines en sí mismos según sus intenciones, voluntad y propias decisiones de vida.⁴⁰

Ello es así en virtud de que del derecho a la dignidad humana deriva, entre otros derechos personalísimos, **el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida**. Por ende, el reconocimiento de la dignidad lo constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.

Así, de este derecho se desprenden otros tales como la integridad física y psíquica, al honor, **al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil** y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes a todo ser humano como tal.⁴¹

Concretamente, la vertiente de libre desarrollo de la personalidad consiste en la prerrogativa de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 175.

⁴⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 86.

⁴¹ Tesis de jurisprudencia 2ª/J.73/2017, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, p. 699, de rubro: "**DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO**".

vida, lo que implica el reconocimiento de su identidad personal, pues a partir de ello es como se proyecta para sí mismo dentro de la sociedad⁴².

Así, el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, que constituye el derecho de libre desarrollo la personalidad, comprende, entre otras expresiones, **la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos;** de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como **la libre opción sexual**, en tanto que todos estos **aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida** y en razón de ello, **sólo a ella corresponde decidir autónomamente.**⁴³

Adicionalmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ahondado acerca del contenido del derecho al libre desarrollo de la personalidad y ha interpretado que tiene una dimensión externa y una interna, a saber:

- Respecto del punto de vista **externo**, se entiende como la cobertura a una **libertad de acción** genérica que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad.
- La perspectiva **interna** del derecho conlleva la protección de una esfera de privacidad del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar decisiones a través de las cuales se ejercer la autonomía personal.⁴⁴

⁴² Véase la tesis aislada P. LXIX/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2009, p. 17, del rubro **“REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD”**.

⁴³ Véase tesis aislada P. LXVI/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia civil-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 7, de rubro: **“DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.”**

⁴⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 4/2019, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, p. 491, de rubro: **“DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA”**.

Como se advierte, el derecho al libre desarrollo de la personalidad se relaciona con el derecho a la privacidad, pues lleva inmerso una potestad que atañe a la esfera interna o personal de una persona. Por otro lado, y desde otro punto de vista, tiene que ver con la libertad de desarrollarse como individuo que implica la libertad de tomar decisiones, que, en cuanto al tema que nos ocupa se relaciona en cuanto a la determinación de elegir una pareja, contraer matrimonio, de formar una familia, entre otros, los cuales son aspectos que también determinan la forma en como una persona desea proyecta hacia los demás, y que también tienen que ver con una proyección del futuro o de un plan de vida.

Hasta lo aquí expuesto, es dable concluir que el derecho al libre desarrollo de la personalidad permite que cada persona sea libre y autónoma de seguir un modelo de vida de acuerdo con sus valores, creencias, convicciones e intereses.⁴⁵

La explicación anterior no resulta ociosa si recordamos que la norma sujeta a control constitucional reconoce dos derechos fundamentales: a unirse afectivamente y a formar una familia, los cuales son expresiones del ejercicio del libre desarrollo de la personalidad.

En cuanto al derecho que reconoce la Constitución Política del Estado de Coahuila a unirse de manera afectiva y sin discriminación *en las formas que determine la ley*, es una manifiesta exteriorización del libre desarrollo de la personalidad, ya que reconoce al individuo la libertad de sentir afecto hacia otros y a generar lazos sentimentales, de cualquier tipo.

En otras palabras, la norma reconoce el derecho de las personas a generar relaciones o uniones afectivas entre sí, sin discriminación alguna, lo que conlleva a vivir manifestaciones cariñosas, amorosas, amistosas, sexuales, o cualquier otra, en la cual el Estado no puede incidir, con independencia de que el orden normativo les reconozca o no efectos jurídicos.

Lo anterior es así ya que el ser humano puede convivir o producir relaciones emotivas o afectivas con otros en una multiplicidad de formas. En ese entendido, elegir unirse afectivamente a otro supone la toma de una decisión personalísima e íntima que no puede regularse por el derecho.

⁴⁵ En ese sentido véase: Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-063/2015.

En ese orden, el problema que este Organismo Nacional advierte en la primera parte del artículo 70 de la Carta de Derechos Civiles es que sujeta esa unión afectiva a aquellas “formas que determine la ley”, cuando el reconocimiento jurídico de determinadas relaciones, como el matrimonio o el concubinato, es independiente y distinto al derecho que tienen los seres humanos de mantener relaciones afectivas - en sentido lato, no sólo sexuales- con los demás, cuyas formas de expresión no pueden regularse, limitarse o determinarse en la ley.

Por su lado, la segunda parte del artículo 70 de la referida Carta de Derechos, que reconoce el derecho de las personas a formar una familia, también parece limitarlo a la *edad sexual que señale la ley*.

A juicio de esta Comisión Nacional, el legislador parece reducir el derecho a la familia solamente a la posibilidad que tienen las personas de unirse en matrimonio.

Al respecto, debe decirse que al ser la familia la célula básica de la sociedad, y que su concepto es amplio, es evidente que este derecho opera de manera independiente del derecho al matrimonio. El derecho a fundar una familia no requiere la existencia de un matrimonio previo; o sea, puede estar o no fundada en un matrimonio⁴⁶.

En efecto, contraer matrimonio, constituye un derecho de las personas, por lo que requiere del libre y pleno consentimiento de los contrayentes, además de otros requisitos de edad y libertad de estado, que se definen por vía de legislación nacional⁴⁷.

Acorde con lo anterior, existen razones válidas para que los Estados, en su orden interno, definan la edad mínima para contraer matrimonio. En México, por ejemplo, el establecimiento de la edad mínima de 18 años para contraer nupcias es consecuencia del cumplimiento de dos mandatos: uno de corte interno -acatamiento del mandato establecido en el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en relación con lo dispuesto por los diversos 4o., párrafo noveno y 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- y el otro de origen convencional, pues se trata del cumplimiento a las observaciones que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas le

⁴⁶ Badilla, Ana Elena, *El derecho a constitución y la protección de la familia en la normativa y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, visible en el siguiente enlace:

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22086.pdf>

⁴⁷ *Idem*.

hizo al Estado Mexicano con motivo de los informes sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño⁴⁸.

Sin embargo, cosa distinta es imponer una *edad sexual mínima* para formar una familia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado que **el matrimonio y la familia no son conceptos equivalentes**, sino que aquel solo es una de las formas que existen para formar una familia, razón por la cual el derecho de protección a la familia –previsto en el artículo 4º constitucional, 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos– implica favorecer ampliamente el desarrollo y fortaleza del núcleo familiar, mas no del matrimonio como tal⁴⁹.

En esa tesitura, cuando se habla de matrimonio puede resultar válido establecer una edad mínima, pero no cuando se trata del derecho a formar una familia, pues este va más allá del matrimonio al tratarse de una manifestación social que atiende a diversas realidades y contextos y que, por ello, no puede encasillarse en un modelo único.

Por ende, esta Institución Nacional advierte que la segunda parte del artículo 70 de la Carta de Derechos Civiles adolece de dos vicios de inconstitucionalidad: el primero, que refiere a una supuesta edad sexual señalada en la ley, sin que exista norma que defina cuál es la aludida *edad sexual*, pues el legislador la equipara con la edad requerida para celebrar el matrimonio⁵⁰.

⁴⁸ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 22/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de marzo de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁴⁹ Sentencia dictada en el amparo en revisión 1364/2017, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 21 de noviembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 27.

⁵⁰ **Ley para la Familia de Coahuila de Zaragoza**

“Artículo 141. La edad mínima para contraer matrimonio será de dieciocho años de edad. El matrimonio de una persona menor de esa edad produce la nulidad de pleno derecho.”

Es así que primero, la norma deja en incertidumbre jurídica a las personas ya que no hay disposición que aclare cuál es la edad sexual permitida por la ley para formar una familia.

El segundo motivo de invalidez tiene que ver, precisamente, con la ausencia de dispositivo normativo que regule o determine cuál es la edad legal para formar una familia. Es decir, para este Organismo Nacional es evidente que el sistema jurídico no puede estatuir norma alguna que defina a partir de qué edad una persona -mayor o menor de edad- puede ser parte de una familia, ya que ello no puede ser objeto de regulación legal.

Lo anterior es así debido a que todas las personas tienen derecho a formar parte de una familia, sin distinción de edad, pues de permitirlo, se desconocería el vínculo familiar que las personas pueden establecer por medio de relaciones afectivas con ánimo de permanencia, con miras a emprender un proyecto de vida conjunto, caracterizado por cooperación, apoyo mutuo, y reciprocidad en cuanto las manifestaciones emocionales.

Si el derecho a formar una familia se predica de todas las personas, sin distinción, cuando el legislador coahuilense sujeta el ejercicio de ese derecho a partir de la edad sexual que señale la ley, no sólo confunde o equipara este derecho con la prerrogativa de contraer o no matrimonio, sino que desnaturaliza el derecho al someter su ejercicio a un requisito etario que es incompatible con el artículo 4 de la Constitución Federal, y de los instrumentos internacionales en la materia.

Como corolario, se apunta que el derecho internacional de los derechos humanos le otorga preeminencia a la familia, y no sólo al derecho a la familia, como vínculo interpersonal y medio natural para el desarrollo personal integral de todos sus integrantes, y en particular de los niños por su propia condición⁵¹.

Además, diversos instrumentos internacionales son enfáticos en cuanto, a que, al ser la familia un medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, es necesario el reconocimiento del derecho a la familia y a desarrollar una vida familiar libre de injerencias ilegítimas, lo que se encuentra también reconocido en

⁵¹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13 17 octubre 2013, párr. 50.

diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos en los artículos 15 del Protocolo de San Salvador³⁶, 16.3 de la Declaración Universal³⁷, 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁸, y en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y 8.1 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵².

Por todo lo anterior, el artículo 70 de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza no sólo contiene elementos imprecisos en la definición de los derechos a unirse afectivamente y a formar una familia, sino que incluso constituye injerencias arbitrarias en la familia y en el ámbito privado de las personas.

Además, se considera que al sujetar al derecho a formar una familia a una edad *sexual* altera el contenido esencial de ese derecho que, aunque si bien no se encuentra regulado ni acotado en la Constitución Federal, no corresponde hacerlo al congreso de la entidad, máxime que en los términos en los que lo hizo contradicen la esencia misma de ese derecho fundamental restringiéndolo de forma indebida.

En suma, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de las Nación que declare la invalidez del artículo 70 de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza.

2. Derecho a la libertad sexual

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 165 de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza, este expresamente prevé:

“Artículo 165. La libertad sexual implica la libre disposición del cuerpo y la posibilidad de tener y decidir sobre las experiencias sexuales consentidas, seguras y sin discriminación, a partir de la edad sexual prevista en la ley.”

Como se vislumbra de la literalidad del artículo 165 de la Carta de Derechos Civiles coahuilense, la libertad sexual se encuentra acotada *a partir de la edad sexual prevista en la ley.*

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso local instauró una regulación que trastoca el contenido esencial del derecho fundamental de libertad sexual.

⁵² *Ibidem*, párr. 52.

A efecto de corroborar la premisa que precede, es menester conocer los alcances de la libertad sexual a efecto de demostrar contundentemente la incompatibilidad del precepto controvertido con el parámetro de regularidad constitucional.

En primer término, la **libertad sexual** es una manifestación –entre otras– del derecho al libre desarrollo de la personalidad; que significa la capacidad y posibilidad de decidir autónomamente, sin coerción ni violencia y con consentimiento pleno, sobre las personas –quienes también deben estar de acuerdo– situaciones, circunstancias y tiempos, en las cuales se quiere tener comportamientos, intercambios o vínculos erótico-sexuales, incluida la cópula⁵³.

Dicha libertad fundamental, esencialmente se entiende como el derecho que cada persona tiene de decidir, libremente, con quién, cuándo y cómo desarrollar su actividad sexual⁵⁴.

Asimismo, la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado que la seguridad sexual es una protección y garantía del ejercicio de la libertad y autonomía sexual, que conlleva que la expresión de la sexualidad en cada circunstancia y contexto se realice con el consentimiento pleno y válido de la persona; respecto de lo cual, al Estado toca asumir una obligación de protección de esta regla⁵⁵.

En suma, la sexualidad es un elemento esencial de la persona humana y de su *psique*, por lo que forma parte de la esfera más íntima y personal de los seres humanos, siendo, por tanto, la autodeterminación sexual, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana y de su pleno desarrollo y, de ahí, la protección constitucional incluye la libre decisión de la sexualidad. Así, en cuanto al ámbito sexual de una persona o a su identidad sexual y de género, es innegable que se trata de aspectos inherentes a la persona humana y a su vida privada y, por ende, forman parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, esa parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público.

⁵³ Sentencia del amparo directo en revisión 1260/2016, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 28 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 72.

⁵⁴ *Cfr.* Sentencia del amparo directo en revisión 183/2017, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 21 de noviembre de 2018, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr. 68.

⁵⁵ Sentencia del amparo directo en revisión 1260/2016, *Op. Cit.*, párr. 69.

Además, vale la pena resaltar que la expresión de la propia sexualidad no se reduce a la realización de actos eróticos sexuales con el involucramiento de otras personas, sino que incide en muchos otros aspectos (el establecimiento de relaciones sentimentales de pareja, la decisión de procrear o no, etcétera), y que **el pleno ejercicio de la sexualidad tiene una vinculación con el desarrollo psicoemocional y bienestar del ser humano.**

Es decir, la libertad sexual como vertiente o expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad, es un derecho personalísimo, por ende, tiene como condición inherente la autonomía de la voluntad de la persona sobre la forma de ejercerla. En otras palabras, atañe solo al ámbito de decisión de la persona elegir tener relaciones sexuales con otra; sin más límite de que exista el pleno y válido consentimiento de ambos⁵⁶.

Así, esa libertad de autodeterminación para el ejercicio de la propia sexualidad, evidentemente conlleva la carga de que las decisiones relativas se toman de acuerdo con la ética o moral personal, es decir, conforme a los valores, creencias, e ideas que el individuo tenga para normar su comportamiento sexual y conforme a la propia responsabilidad personal; se reitera, con la única condición de que dicho ejercicio no interfiera o trastoque los derechos sexuales de la otra persona con la que se realizan los actos eróticos, que pueda dar lugar a conductas delictivas⁵⁷.

En ese sentido, si la sexualidad es considerada como una parte fundamental de la vida humana, resulta lógico y necesario que el sistema jurídico lo reconozca y tutele, cuyo reconocimiento será para todas las personas, teniendo en cuenta que, en términos de la Norma Fundamental toda persona es titular plena de los diversos derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

En otras palabras, conforme al marco constitucional de derechos humanos, el reconocimiento de la libertad sexual es para todas las personas, con base a su dignidad propia, por lo que, al tratarse de cuestiones tan personales como lo es el ejercicio de la sexualidad deben partir del respeto de las decisiones individuales y autónomas de cada sujeto.

⁵⁶ Sentencia del amparo directo en revisión 183/2017, *Op. Cit.*, párr. 72.

⁵⁷ *Ibidem*.

Ante el indicado contexto, es indiscutible que libertad sexual se encuentra reconocida como un derecho personalísimo, el cual no se constriñe a un ejercicio o realización en determinado momento, edad, forma o que necesariamente tenga que suceder antes o después de que se llegue a determinado rango etario, como lo podría ser la de dieciocho años de edad.

Teniendo en consideración los alcances de la libertad sexual, cuyo ejercicio no se encuentra circunscrito a una edad determinada, sino a la determinación personalísima de la persona de que se trate, resulta claro que el precepto controvertido al prever que dicha libertad fundamental podrá ejercerse a partir de una supuesta "*edad sexual prevista en la ley*", limitó indebidamente el alcance del mismo.

En ese sentido, se desprende del parámetro de regularidad constitucional que el ejercicio y titularidad de la libertad sexual **no debe acotarse a un rango de edad específico**, tal como lo realizó el Congreso local en la norma cuestionada.

De asumir como cierto que el ejercicio pleno de la libertad sexual se encuentra estrictamente acotada a que las personas tengan una "*edad sexual*" representaría desconocer que todas las personas son titulares de la mencionada libertad.

En consecuencia, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional que declare la invalidez del artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza, pues rompe con la esencia de libertad sexual y crea un paradigma distinto al previsto en la Norma Fundamental.

Aunado a que, el Congreso coahuilense carece de facultades constitucionales para determinar el momento exacto en que una persona podrá ejercer plenamente su libertad fundamental sexual, lo que conlleva una vulneración a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En el caso concreto, la legislatura local estableció una **norma que determina el alcance del ejercicio del derecho humano a la libertad sexual, y al encontrarse formulada de tal manera absoluta que se afecta el "piso mínimo" de otros derechos igualmente reconocidos, por lo que es innegable que está alterando el núcleo esencial de dicho derecho fundamental, distorsionando el parámetro de**

regularidad constitucional e invadiendo la esfera de competencia del Poder Revisor de la Constitución.

En efecto, la norma impugnada implica una medida legislativa que altera el parámetro de regularidad constitucional mexicano e involucra una afectación a derechos fundamentales igualmente reconocidos.

Lo anterior pues el Congreso local no tiene competencia para determinar o definir el contenido y alcance, así como los límites y restricciones de un derecho humano, es decir, **no puede alterar su contenido esencial, en el caso particular, del derecho a la libertad sexual**, como sí acontece en la especie. Por tanto, resulta evidente que se extralimitó en su actuación y dicha circunstancia se traduce en una vulneración a la seguridad jurídica y al principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

Cabe destacar, que el problema de constitucionalidad en que incide la medida adoptada por el legislador local radica en la dificultad de establecer unívocamente y de forma absoluta la *“edad sexual”*, tal como lo señala indebidamente la norma impugnada.

En conclusión, la inconstitucionalidad del precepto normativo en combate en primer término se surte en que pretende definir el momento en que se podrá ejercer la libertad sexual, sin que la legislatura local se encuentre habilitada para ello, pues su contenido esencial debe estar determinado en la Constitución Federal, al ser el orden supremo en el cual se reconocen y protegen los derechos humanos, por lo que en todo caso dicha atribución corresponde al Poder Revisor de la Constitución al ser el único que puede establecer el núcleo esencial de un derecho.

3. Derecho a la seguridad jurídica

Al inicio del presente concepto de invalidez, se abundó acerca del contenido del derecho a la seguridad jurídica. Así, es posible advertir que se trata de un derecho que tiene implicaciones muy amplias, ya que también puede ser entendido como un principio que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, a consideración de esta Comisión Nacional, cuando se define en el artículo 7°-D, penúltimo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila

de Zaragoza a la seguridad jurídica, esta se circunscribió a “*la certeza de aplicar normas válidas, ciertas, predecibles y razonables que delimiten la esfera de lo permitido y de lo prohibido por la ley.*”

Si bien es verdad que el derecho de seguridad jurídica involucra la debida aplicación de las normas para así dotar de certeza a los gobernados, también lo es que el espectro de protección que otorga dicha prerrogativa no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Ello, pues la transgresión al derecho de seguridad jurídica se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. Esto significa que este derecho constituye un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

Si el derecho en cuestión se limitara a la mera de aplicación de las disposiciones jurídicas, entonces no podría hacerse extensivo al legislador como creador de las normas. Al respecto, no puede perderse de vista que el órgano legislativo se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y que garantice a los gobernados que tendrá plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Por ello es por lo que el derecho a la seguridad jurídica exige que se haga extensivo al legislador, como creador de las normas, al encontrarse obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

En suma, esta Comisión Nacional estima que los supuestos en los cuales se ve vulnerado el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica se surten:

- a. Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

- b. Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c. Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

A mayor abundamiento, el Tribunal Pleno de ese Máximo Tribunal también ha puntualizado que desde un aspecto positivo, el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto que en el nivel normativo todas las personas tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a tal grado que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha establecido, así como el ámbito competencial y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, desde un aspecto negativo, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y en su caso acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes⁵⁸.

Acorde con lo anterior, por un lado, la seguridad jurídica se erige como uno de los ejes rectores de los órganos que ejercen el poder público, cuya actuación incide en los derechos fundamentales; por el otro, en la medida en que las disposiciones legales son revestidas de certeza es posible el conocimiento de las facultades permitidas a la autoridad, con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, exista certeza en la defensa de los derechos lesionados⁵⁹.

Por las amplias implicaciones que tiene la seguridad jurídica, ya sea como derecho, como principio y como garantía, es que no debe perderse de vista que constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. Es así que la inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

⁵⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 11 de mayo de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 176-177.

⁵⁹ *Idem*.

Por todo lo expuesto, se arriba a la conclusión de que el legislador coahuilense limitó de forma indebida los alcances del derecho de seguridad jurídica, al reducirlo a una de sus implicaciones, y alterando así su contenido esencial, por lo cual, debe declararse la invalidez del artículo 7º-D, penúltimo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

D. Establecimiento de un parámetro de regularidad constitucional local

En el presente apartado se abordará el problema jurídico consistente en si el legislador de Coahuila de Zaragoza puede establecer o hacer referencia a un bloque o parámetro de regularidad constitucional de ordena local.

Para iniciar la explicación, a continuación se transcriben los artículos combatidos:

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 7º- K. Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano serán aplicados e interpretados por todas las autoridades en el ámbito de sus competencias locales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos.

Las decisiones emitidas por los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, en el marco de sus atribuciones locales, conferidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, serán vinculantes para todas las autoridades estatales y municipales.

Las observaciones, comentarios y recomendaciones generales o particulares que realicen dichos organismos internacionales deberán ser observadas por las autoridades locales, de forma conjunta con los contenidos de los tratados internacionales que les dan origen conforme al principio de protección más amplia de la persona y su interpretación progresiva.”

“Artículo 7º- M. Todos los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano serán plenamente justiciables y exigibles. En ningún caso podrá alegarse falta de norma jurídica o de garantías, que implique su desconocimiento, violación o desprotección.”

“Artículo 7º- Ñ. Toda persona goza de los derechos, libertades y garantías proclamadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, esta Constitución, las Cartas de Derechos y sus Protocolos Adicionales.

Las disposiciones legislativas no deberán entenderse como la negación de otros derechos que, siendo inherentes a la dignidad humana y a fin de favorecer la protección más favorable, no figuren expresamente en ellos.

Las personas juzgadoras podrán reconocer derechos, libertades y garantías conforme al derecho implícito que esté en concordancia con los principios de esta Constitución y el principio de primacía internacional.

En los casos de lagunas legislativas, las personas juzgadoras colmarán las omisiones de derechos y garantías bajo el principio de interpretación conforme, el principio pro persona o la construcción jurídica de las normas.”

“Artículo 7º- U. La interpretación de las normas que realice la Corte Interamericana de Derechos Humanos será precedente vinculante en el ámbito local para interpretar las normas protectoras de derechos humanos, con independencia de si el Estado Mexicano fue parte o no de la sentencia correspondiente.

La interpretación de las disposiciones normativas que realicen los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, será vinculante para todas las autoridades estatales y municipales, con independencia de la participación del Estado mexicano en el asunto del que haya derivado la interpretación.

El precedente extranjero o comparado en materia de derechos humanos podrá asumirse por los jueces cuando se estime una mayor protección a la persona que resulte aplicable conforme a una metodología estricta de derecho internacional o derecho comparado.

Las sentencias, decisiones, recomendaciones, observaciones, comentarios y demás resoluciones de los organismos internacionales emitidas como parte de sus competencias de resolución de casos o interpretación de las normas internacionales de derecho humanos que deriven de tratados que el Estado mexicano haya suscrito tendrán el carácter de obligatorias en el régimen interno.”

Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 3. Las materias de derechos humanos reservadas en forma exclusiva para la federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales, federales o internacionales deberán interpretarse y entenderse como deberes de colaboración y corresponsabilidad de las autoridades estatales y municipales para cumplir y hacer cumplir el pacto federal con el objeto de garantizar la mayor protección de las personas, sin invasión ni transgresión competencial.

Artículo 4. La Carta es una norma fundamental que forma parte del bloque de constitucionalidad local previsto en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

“Artículo 17. El marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de esta Carta se determina por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.”

Artículo 18. Sin perjuicio del precedente judicial federal o local y su obligatoriedad, se tomará en cuenta la interpretación de los órganos internacionales especializados en la materia, conforme a la normatividad aplicable.”

Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 3. Las materias de derechos humanos reservadas en forma exclusiva para la federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales, federales o internacionales deberán interpretarse y entenderse como deberes de colaboración y corresponsabilidad de las autoridades estatales y municipales para cumplir y hacer cumplir el pacto federal con el objeto de garantizar la mayor protección de las personas, sin invasión ni transgresión competencial. “

“Artículo 4. La Carta es una norma fundamental que forma parte del bloque de constitucionalidad local previsto en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.”

Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 3. Las materias de derechos humanos reservadas en forma exclusiva para la federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales, federales o internacionales, deberán interpretarse y entenderse como deberes de colaboración y corresponsabilidad de las autoridades estatales y municipales para cumplir y hacer cumplir el pacto federal con el objeto de garantizar la mayor protección de las personas, sin invasión ni transgresión de competencias.”

“Artículo 4. La Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales es una norma fundamental que forma parte del bloque de constitucionalidad local previsto en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.”

“Artículo 107. Para el régimen local, se reconoce como Ley Suprema Coahuilense la vigencia y obligatoriedad del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.”

Si bien de su atenta lectura es evidente que no en todos los casos se hace alusión expresa a la existencia de un parámetro o bloque de constitucionalidad local, a consideración de este Organismo Nacional, del contenido de las normas se colige que estas se refieren sustancialmente a:

- El establecimiento expreso de la obligación de las autoridades de aplicar e interpretar instrumentos internacionales.
- La vinculatoriedad de decisiones e interpretaciones emitidas por los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano.
- La forma en cómo han de acatarse las observaciones, comentarios y recomendaciones generales o particulares que realicen los organismos internacionales.
- La exigibilidad y garantía de que todas las personas gozan de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en la Constitución local y en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano.

- Vinculatoriedad de la interpretación de las normas que realice la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Definición de que las materias de derechos humanos reservadas en forma exclusiva para la federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales, federales o internacionales deberán interpretarse y entenderse como deberes de colaboración y corresponsabilidad de las autoridades estatales y municipales.
- Determinación de que las cartas de derechos coahuilenses son normas fundamentales que forman parte del bloque de constitucionalidad local.
- Establecimiento de que el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe es Ley Suprema en la entidad.

En su conjunto, puede sostenerse válidamente que se trata de normas que se refieren, en sentido amplio, al catálogo de derechos humanos que rige en el estado de Coahuila de Zaragoza, ya sea a los derechos reconocidos, así como a la vinculatoriedad de los criterios de organismos internacionales en la materia.

Se recuerda que tras la reforma al artículo 1º constitucional de junio del 2011 se **amplió el catálogo de derechos humanos reconocidos en México** al establecerse que las personas en nuestro país gozarán de los derechos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales de los que el Estado es parte, considerando que todas las autoridades del país deben reconocerlos y privilegiarlos con independencia de la fuente que los prevea.

Es así que a partir de la reforma constitucional, las normas jurídicas que integran dicho parámetro de control son los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Lo anterior significa que las fuentes normativas que dan lugar a los dos parámetros de control son las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. Consecuentemente, *ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo* y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de

modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez⁶⁰.

Por ende, conforme al artículo 1º constitucional, todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano forman parte de un mismo catálogo que conforma el parámetro de control de regularidad del ordenamiento jurídico mexicano. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los criterios que emita la Corte Interamericana en sus resoluciones, como intérprete último de la Convención Americana en el ámbito internacional, son vinculantes para todos los órganos jurisdiccionales del país⁶¹.

En otras palabras, el **parámetro de regularidad constitucional** alude a la totalidad o conjunto de normas que reconocen los derechos humanos de que gozan las personas en nuestro país que no se vinculan entre sí en términos jerárquicos.

En ese tenor, al referirse, el legislador coahuilense a las normas o instrumentos ya sea nacional o internacionales, que son vinculantes en materia de derechos humanos para la autoridad local *lato sensu*, se estima que hace referencia a una especie de parámetro de regularidad local.

Tal como se ha venido haciendo referencia en este apartado, conforme al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el parámetro de regularidad constitucional únicamente está constituido por las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte. Esto significa que las entidades federativas **no son competentes para referirse a él de una manera distinta a la concebida por el Poder Constituyente Nacional**⁶².

Contrario a lo anterior, si bien el legislador local no usa el términos “parámetro de regularidad constitucional” en ninguna de las normas impugnadas, se advierte que

⁶⁰Sentencia dictada en la contradicción de tesis 293/2011 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 3 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 53.

⁶¹ *Ibidem*, p. 57.

⁶² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión del 6 de septiembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 770.

construye en las disposición su propio bloque constitucional a nivel local cuando es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la norma que ya define cuál son las normas en materia de derechos humanos que rigen en el país, y que por tanto, son de observancia obligatoria para todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Además, ese Tribunal Constitucional del país ha interpretado que no es posible que las autoridades legislativas locales denominen o utilicen en su normatividad el término parámetro de regularidad constitucional. En primer lugar, porque esa conceptualización ha sido empleada únicamente para referir y evidenciar la obligatoriedad simultánea de las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales y, por tanto, dicha terminología o concepto no les está disponible. En segundo lugar, porque permitir que empleen esa misma denominación para aludir a la creación de un parámetro de regularidad constitucional pero calificado con el adjetivo local genera incertidumbre en las autoridades locales en lo general, pero, de manera destacada, en el ejercicio de control que emprendan las autoridades jurisdiccionales estatal⁶³.

De permitir la subsistencia de las normas combatidas se podría llevar a las autoridades locales a pensar que las normas de derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional (federal) les son disponibles cuando no es así.

La determinación de las normas de derechos humanos que conforman el bloque o parámetro de regularidad constitucional, esto es, que son vinculantes u obligatorias para las autoridades, es un contenido que sólo puede encontrarse previsto en la Ley Fundamental.

De permitirse que cada entidad federativa determine cómo se integra el catálogo de derechos humanos, incluso consintiéndoles definir qué instrumentos, observaciones, resoluciones y demás interpretaciones son vinculantes a nivel local, no solo desintegra la unidad del mencionado parámetro, sino que va más allá al conferirle a las legislaturas atribuciones que no les corresponden, lo cual además, generaría un bloque constitucional en materia de derechos humanos diferenciado en cada entidad de la Federación.

⁶³ *Ibidem*, párr. 771.

Se reitera que el respeto de las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y en las convenciones internacionales suscritas por el Estado mexicano **deriva de lo dispuesto expresamente por el artículo 1 constitucional**, cuya observancia obligatoria permea en todos los órdenes jurídicos del país: federales, estatales o municipales⁶⁴.

Por lo anterior, se considera que las normas tildadas de inconstitucionales deben ser expulsadas del orden jurídico de Coahuila de Zaragoza.

E. Control constitucional e interpretación de normas en materia de derechos humanos

En este subapartado se impugnada la constitucionalidad de las siguientes disposiciones:

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 7º- K. Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano serán aplicados e interpretados por todas las autoridades en el ámbito de sus competencias locales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos.

Las decisiones emitidas por los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, en el marco de sus atribuciones locales, conferidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, serán vinculantes para todas las autoridades estatales y municipales.

Las observaciones, comentarios y recomendaciones generales o particulares que realicen dichos organismos internacionales deberán ser observadas por las autoridades locales, de forma conjunta con los contenidos de los tratados internacionales que les dan origen conforme al principio de protección más amplia de la persona y su interpretación progresiva.”

“Artículo 7º- T. Todas las autoridades estarán obligadas a ejercer el control difuso local para proteger los derechos humanos de esta Constitución, las Cartas de Derechos y sus Protocolos Adicionales de la manera siguiente:

I. La interpretación conforme en sentido amplio, según la cual todas las autoridades del Estado deberán interpretar la norma de acuerdo a principios y reglas de los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia;

⁶⁴ Ibidem, párr. 763.

II. La aplicación del principio pro persona, según el cual cuando hay dos o más versiones interpretativas válidas las autoridades deberán, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos y amplía su esfera de protección;

III. La inaplicación de la ley o cualquier otra norma secundaria o de su acto indebido de aplicación, como atribución exclusiva de los jueces, cuando las alternativas anteriores no son posibles;

IV. En todo caso, las personas juzgadoras interpretarán los principios y reglas constitucionales locales para precisar de manera justificada el sentido y alcance de las mismas.

V. En ningún caso, las autoridades administrativas o organismos públicos autónomos podrán invalidar o desaplicar esta Constitución o las Cartas Fundamentales de los Derechos. Las personas juzgadoras serán las únicas competentes para resolver el control difuso o de convencionalidad entre esta Constitución Local y una norma nacional o internacional que el Estado mexicano debe observar.”

“Artículo 7º- V. Ninguna norma podrá interpretarse en el sentido de implicar para el Estado, un grupo o persona, el derecho a abusar, destruir o suprimir los derechos o libertades reconocidos en el régimen interior del Estado. Los derechos y libertades fundamentales no podrán ser ejercidos ni garantizados en oposición a los valores, fines y principios de los derechos humanos.”

Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 17. El marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de esta Carta se determina por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.”

“Artículo 20. Cuando resulte algún conflicto entre métodos de interpretación, prevalecerá aquél que desarrolle los principios del Estado humanista, social y democrático que postula la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.”

Defendemos al Pueblo

“SEXTO.- La exposición de motivos y el debate parlamentario de este Decreto constituyen interpretación originalista que las personas juzgadoras deberán observar para significar la finalidad de las normas que deben aplicarse de la manera más amplia para la protección de la persona.”

Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 20. Cuando resulte algún conflicto entre métodos de interpretación, prevalecerá aquél que desarrolle los principios del Estado humanista, social y democrático que postula la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.”

“SEXTO.- La exposición de motivos y el debate parlamentario de este Decreto constituyen interpretación originalista que las personas juzgadoras locales deberán observar para significar la finalidad de las normas que deben aplicarse de la manera más amplia para la protección de la persona.”

Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 21. Cuando resulte algún conflicto entre métodos de interpretación, prevalecerá aquél que desarrolle los principios del Estado humanista, social y democrático que postula la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.”

“SEXTO.- La exposición de motivos y el debate parlamentario de este Decreto constituyen interpretación originalista que las personas juzgadoras deberán observar para significar la finalidad de las normas que deben aplicarse de la manera más amplia para la protección de la persona.”

De las normas trasuntas medularmente se puede desprender que establecen lo siguiente:

- Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos serán aplicados e interpretados por las autoridades, favoreciendo la protección más amplia.
- Se indica que todas las autoridades están obligadas a ejercer control difuso local, y se indica la forma en que se hará: mediante la interpretación conforme en sentido amplio, aplicación del principio pro persona, inaplicación de la ley o de alguna norma secundaria.
- Interpretación de los principios y reglas constitucionales locales para precisar el alcance de las disposiciones.
- Prohibición para las autoridades administrativas y organismos públicos autónomos para invalidar o desaplicar la Constitución de Coahuila o las Cartas Fundamentales de los Derechos, ya que ello es facultad de las personas juzgadoras, al ser las competentes para resolver sobre el control difuso o de convencionalidad.
- Previsión relativa a que ninguna norma podrá interpretarse en el sentido de implicar para el Estado, un grupo o persona, el derecho a abusar, destruir o suprimir los derechos o libertades reconocidos.
- Establecimiento de un marco para la interpretación y aplicación de las Cartas de derechos.
- Cláusulas aplicables cuando surjan conflictos entre métodos de interpretación.

- Señalamiento expreso de que la exposición de motivos y el debate parlamentario constituyen interpretación originalista que las personas juzgadoras deben observar para que las normas puedan aplicarse de la manera más amplia para la protección de las personas.

Para esta Comisión Nacional, las normas combatidas versan sobre el ejercicio de control constitucional a cargo de los juzgadores, pues se refiere a la labor que efectúan al analizar si un acto jurídico o norma en particular son o no contrarios a las disposiciones de derechos humanos, al referir que las autoridades deben ejercer control difuso local, la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales locales ejerzan control de constitucionalidad, y que al hacerlo siempre será con el fin de favorecer la protección más amplia de la persona, ejercicio del cual se podrá inaplicar una norma contraria al bloque constitucional.

Como lo ha resuelto el Pleno de ese Alto Tribunal, **el ejercicio de control sobre las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional ya está previsto y definido en la Constitución Federal y, por tanto, las entidades federativas no tienen competencia para reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirlo**, máxime que dicha regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas.

En otras palabras, no le es disponible al legislador regular lo concerniente al control difuso de constitucionalidad simplemente porque esa obligación deriva de la propia Constitución Federal y su interpretación por ese Máximo Tribunal.

Ello es así pues el legislador incorporó en las normas impugnadas la obligación que ese Alto Tribunal impuso a todos los juzgadores del país que conocen procesos ordinarios de legalidad de ejercer el modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de las normas de derechos humanos de la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte, pues estableció que los jueces locales están obligados a dejar de aplicar la norma jurídica que les resulte contraria.

Sin, embargo, aunque legislador de cierta manera reitera la obligación que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que existe a cargo de todos los juzgadores del país respecto del ejercicio de control de convencionalidad de las normas de derechos humanos que integran el parámetro de regularidad de

constitucionalidad, dicha disposición es inconstitucional no sólo porque su regulación no es materia de competencia de las autoridades locales, sino porque además, su redacción da lugar a confusión sobre si las autoridades jurisdiccionales locales pueden ejercerlo directamente frente a las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional e incluso respecto de los efectos que pueden imprimir a sus sentencias.

Las normas impugnadas, además de reiterar a las autoridades locales su obligación de aplicar un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, establece otro de tipo de reglamentación o matiz que puede alterar la manera de ejercer el control jurisdiccional.

Por ejemplo, el artículo 20 de la Carta de Derechos Civiles establece que cuando resulte algún conflicto entre métodos de interpretación, prevalecerá aquel que *desarrolle los principios del Estado humanista, social y democrático* que postula la constitución de la entidad. Además, en las disposiciones sextas transitorias de las cartas de derechos, se indica a las personas juzgadoras que tanto la exposición de motivos y el debate parlamentario constituyen interpretación originalista que se deberá observar para significar la finalidad de las normas que deben aplicar de la manera más amplia para la protección de la persona.

Si bien tales disposiciones pueden entenderse como algunos referentes que debe tomar en cuenta el legislador para resolver o interpretar una norma, dado el contenido de las Cartas de derechos y la reforma a la constitución local de la entidad, es claro que todas ellas se refieren a la materia de los derechos humanos. En esa lógica, los principios y pautas de interpretación sobre derechos humanos ya se encuentran establecidos en la Constitución General de la República, por lo cual las referencias que hacen las cartas de derechos de atender a los principios *del Estado humanista, social y democrático*, así como a la "interpretación originalista" podrían perturbar el control jurisdiccional correspondiente.

Ahora si bien el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que no toda alusión, referencia o replica de una disposición federal genera por sí misma la inconstitucionalidad de la norma que la contiene, sí ha considerado que mantener la mención al ejercicio de control de convencionalidad podría generar incertidumbre no sólo sobre qué tipo de control pueden emprender los juzgadores locales en los

asuntos de su conocimiento, sino también bajo qué modelo y con qué efectos pueden hacerlo.

En el mismo sentido, la obligación que imponen las normas impugnadas de interpretar en todo momento los derechos humanos favoreciendo la protección más amplia, así como realizar una interpretación conforme, ya se encuentra contemplada en la Constitución Federal

Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley Suprema contiene herramientas interpretativas, entre las que se encuentra aquella que prevé que todas las normas de derechos humanos deberán *interpretarse de conformidad con la Constitución* y con los tratados internacionales de derechos humanos. Esto es, se obliga a los operadores jurídicos que se enfrenten a la necesidad de interpretar una norma de derechos humanos –incluyendo las previstas en la propia Constitución– a considerar en dicha interpretación al catálogo de derechos humanos que ahora reconoce el texto constitucional. Con esta obligación se busca reforzar el principio desarrollado en el primer párrafo del mismo precepto constitucional, en el sentido de que los derechos humanos, con independencia de su fuente normativa, forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo⁶⁵.

Por su parte, la segunda herramienta se ha identificado como el principio *pro persona*, el cual obliga a que la interpretación de los derechos humanos se desarrolle favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia. Este principio constituye un criterio hermenéutico propio de la interpretación de los derechos humanos que busca, principalmente, resolver los casos de duda que puedan enfrentar los operadores jurídicos frente a la eventual multiplicidad de normas –e interpretaciones disponibles de las mismas– que resulten aplicables respecto de un mismo derecho⁶⁶.

En suma, ese Alto Tribunal ha determinado que **el ejercicio del control del parámetro de regularidad constitucional ya está previsto y definido por la Constitución Federal** sin que las legislaturas puedan reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirlo, pues de permitirse esa regulación, podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia

⁶⁵ Contradicción de tesis 291/2011, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 35.

de la protección a los derechos humanos en el Estado mexicano, se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas.

De mismo modo, las herramientas hermenéuticas para la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos ya se encuentran establecidas y definidas en la Ley Fundamental, por lo cual también se trata de contenidos indisponibles para el legislador local, además de que con ello también se evita que se generen formas diversas de entender los derechos humanos.

Por todo lo expuesto, se solicita que se declare la invalidez de las normas tildadas de inconstitucionales.

F. Restricciones y suspensiones a los derechos humanos

A juicio de este Organismo Nacional, tanto la Constitución Política como las Cartas de Derechos de Coahuila de Zaragoza contienen disposiciones que resultan contrarias al orden constitucional, ya que imponen restricciones y suspensiones a diversos derechos fundamentales, a pesar de que, en principio, ello sólo corresponde definirlo a la Constitución Federal, y en otros casos, tales limitaciones incluso ya se encuentran el propio texto constitucional.

Para iniciar con el estudio correspondiente, primero resulta conveniente transcribir las normas objeto de control constitucional:

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 7º- I. Los derechos humanos solo pueden suspenderse o restringirse de manera motivada por causa debida establecida en ley válida, cierta, previsible y razonable.

Las suspensiones o restricciones a los derechos humanos deberán estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo, ser idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales.

La ponderación será un criterio interpretativo de los derechos para resolver conflictos entre derechos bajo la cláusula de máxima protección del derecho que debe privilegiarse en forma estricta.

El principio de proporcionalidad se examinará de manera estricta o flexible con todas las cláusulas de los derechos humanos que resulten aplicables para el caso de restricción o de permisión.”

“Artículo 7º- O. (...)

El Estado solamente podrá interferir de manera proporcional y con prestaciones positivas a favor de las personas cuando sea necesario y útil para garantizar su libertad, igualdad, seguridad jurídica y solidaridad.”

“Artículo 7º- Q. (...)

El trato diferenciado se regirá por el principio de proporcionalidad y podrá consistir en prestaciones positivas, políticas públicas o cualquier otra garantía apropiada, temporal y eficaz para erradicar la desigualdad o la discriminación.

(...).”

“Artículo 7º- R. Las normas que suspendan o restrinjan los derechos humanos de carácter local deberán:

I. Establecerse por ley válida, previsible y razonable, en sentido formal y material;

II. Ser adecuadamente accesible, suficientemente precisa y su contenido razonable conforme al principio de proporcionalidad;

III. Contextualizarse conforme al ámbito para el que fue creada a fin de regular de manera razonable la situación de las personas a quien se dirige.

La reserva de ley, simple o calificada, se exigirá en la medida en que la materia requiera la exacta y estricta aplicación de la norma.

El juez podrá justificar suspensiones o restricciones a los derechos con base en violaciones a principios constitucionales locales que impliquen fraude a la ley, abuso del derecho, desviación del poder o cualquier otro ilícito atípico.”

“Artículo 7º- S. La autoridad competente deberá motivar en forma concreta, autónoma e individualizada el fin legítimo de la restricción de los derechos, su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

El objetivo que persiga la restricción deberá ser congruente con los principios, fines y normas de esta Constitución, a fin de proteger los derechos de los demás, la seguridad de todos, el interés general o las justas exigencias del bien común, en el marco de los fines de la sociedad democrática.

La determinación de la idoneidad de la restricción implica un análisis objetivo a través del cual se establece la relación lógica de causalidad y, por tanto, si la medida es idónea para lograr el fin legítimo y constitucionalmente aceptable.

La necesidad de la restricción se verifica cuando los medios adoptados por la restricción no sean excesivamente gravosos, sino útiles para tutelar los fines, así como mediante la constatación de la ausencia de otros medios menos restrictivos e igualmente idóneos para contribuir a lograr el fin legítimo que se persigue con la restricción.

La estricta proporcionalidad implica la congruencia entre los fines y medios para evitar afectaciones inusuales o excesivamente gravosas en la titularidad, el contenido esencial o el ejercicio pleno del derecho restringido.”

Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 80. Las restricciones a las libertades fundamentales señaladas en la presente Carta se regirán por el principio de proporcionalidad, bajo la imperiosa necesidad de la prueba del daño o riesgo real e inminente.”

“Artículo 88. El ejercicio de las libertades de circulación y residencia en el ámbito local sólo podrá ser restringido, en aplicación del principio de proporcionalidad:

I. En virtud de una ley;

II. En la medida indispensable y necesaria en una sociedad democrática;

III. Para prevenir infracciones penales;

IV. Para proteger la seguridad nacional, la seguridad local o el orden público, la salud pública, o los derechos y libertades de los demás;

V. En zonas determinadas de riesgo grave, por razones de interés público y protección a terceros.”

“Artículo 114. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas previstas en la ley de manera proporcional.

“Artículo 127. El ejercicio de estos derechos y libertades entrañarán deberes y responsabilidades, y podrá ser sometido bajo el principio de imperiosa necesidad a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática.”

Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza

“Artículo 29. La ciudadanía no se perderá, suspenderá o restringirá sino por causa debida prevista en ley que resulte proporcional y justificada en cada caso concreto.”

“Artículo 34. Los derechos políticos solo podrán ser restringidos o suspendidos por motivos legales idóneos, necesarios y proporcionales con el objeto exclusivo de tutelar los fines de la democracia electoral o de la sociedad democrática, según corresponda el derecho o derechos específicos a limitar de manera concreta, motivada e individualizadamente.”

“Artículo 35. Según el objeto, contenido esencial, fines y límites del derecho político de que se trate, las personas juzgadoras podrán ejercer de manera proporcional un escrutinio de limitación, estricto o flexible, para la tutela efectiva de los fines de la sociedad democrática. Por violación grave a la ley, la ley establecerá causas justificadas para suspender los derechos políticos en forma preventiva o definitiva por violencia de género

u otra conducta ilegal que la ley estime que afecta de manera real e inminente los fines del sufragio, las elecciones libres o el gobierno representativo. En la ley se establecerá el procedimiento para la suspensión electoral de los derechos políticos con las garantías del debido proceso.”

“Artículo 49. Nadie podrá ser privado, suspendido o restringido del derecho a ser electo por causa penal, sin que el juez competente decrete la restricción de manera proporcional, motivada e individualizadamente, que así lo justifique.”

Los artículos cuya invalidez se reclama tiene en común que abordan el tema de la suspensión y restricción de derechos humanos. De manera sintética, prevén las siguientes reglas:

- Los derechos humanos sólo pueden suspenderse o restringirse de manera motivada, por causa debida establecida en ley válida, cierta, previsible y razonable.
- En ese sentido, deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo, ser idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales.
- Se establece que la ponderación es un criterio interpretativo de los derechos ante conflictos surgidos entre ellos, bajo la cláusula de máxima protección; mientras que, en lo referente al principio de proporcionalidad, este puede examinarse de forma estricta o flexible.
- Respecto del derecho a la libertad de expresión, se indica que el estado sólo *podrá interferir de manera proporcional y con prestaciones positivas a favor de las personas cuando sea necesario y útil para garantizar su libertad, igualdad, seguridad jurídica y solidaridad.”*
- Se establece que el trato diferenciado se regirá por el principio de proporcionalidad.
- Igualmente, se prevé que las normas que suspendan o restrinjan los derechos humanos de carácter local deben establecerse por ley válida, previsible y razonable; ser adecuadamente accesible, suficientemente precisa y su contenido razonable conforme al principio de proporcionalidad; contextualizarse conforme al ámbito para el que fue creada para que regule de forma razonable la situación de las personas; la reserva de ley, simple o calificada.
- Se prevé que el juez podrá justificar suspensiones o restricciones a los derechos con base en violaciones a principios constitucionales locales que impliquen fraude a la ley, abuso del derecho, desviación del poder o cualquier otro ilícito atípico. En todo caso, el juez debe motivar en la

restricción de los derechos a) el objetivo que persiga la restricción; b) la determinación de la idoneidad de la restricción; c) la necesidad de la restricción; d) la estricta proporcionalidad.

- La Carta de Derechos Civiles indica que las restricciones a las libertades se registrarán por el principio de proporcionalidad, bajo la imperiosa necesidad de la prueba de daño o riesgo real o inminente.

Se establecen las restricciones al ejercicio de las libertades de circulación y residencia.

Indica que el ejercicio de estos derechos no podrán ser objeto de otras restricciones que aquellas previstas en la ley de manera proporcional.

Estatuye que el ejercicio de estos derechos y libertades entrañarán deberes y responsabilidades, y podrá ser sometido bajo el principio de imperiosa necesidad a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática.

- En la Carta de Derechos Políticos se establece que la ciudadanía se perderá o restringirá por causa debida prevista en ley y que resulte proporcional y justificada en cada caso.

Establece que los derechos políticos sólo pueden ser restringidos o suspendidos por motivos legales idóneos, necesarios y proporcionales con el objeto exclusivo de tutelar los fines de la democracia electoral o de la sociedad democrática.

Prevé que las personas juzgadas podrán ejercer de manera proporcional un escrutinio de limitación, estricto o flexible. Además, que, por violación grave a la ley, la ley establecerá causas justificadas para suspender los derechos políticos en forma **preventiva o definitiva**.

- Finalmente, que nadie podrá ser privado, suspendido o restringido del derecho a ser electo por causa penal, sin que el juez competente decreta la restricción de manera proporcional, motivada e individualizadamente que, lo justifique.”

De lo anterior, podemos identificar los temas que acorde con los ordenamientos impugnados operan cuando se trate de restricciones a derechos fundamentales: a) normas que establecen, a modo de principios, las pautas por las cuales podrá suspenderse un derecho (motivada, razonable, proporcional, etc.), b) los requisitos concretos para que una restricción se considere válida (perseguir un fin legítimo, ser idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales), c) criterios interpretativos adicionales (ponderación máxima protección, principio de proporcionalidad, entre

otros); d) establecimiento de requisitos concretos y específicos en función del derecho de que se trate (político, civil, libertades).

Asimismo, hay normas cuyo destinatario es el juzgador, al que expresamente refiere cómo es que este debe razonar en sus sentencias para que se justifique la suspensión o restricción de un derecho.

Para abordar esta problemática, es necesario que esta Comisión accionante manifieste que no desconoce que los derechos humanos no son absolutos y, por ende, que admiten restricciones o limitaciones.

Lo anterior, incluso lo establece el primer párrafo del artículo 1º, en los siguientes términos:

*“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.
(...)”*

No obstante lo anterior, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales es válido restringir o suspender los derechos humanos no puede ser arbitraria, ya para ello, tales limitaciones deben sujetarse a condiciones estrictas y admisibles conforme a la propia constitución.

A la luz de las consideraciones anteriores, es que esta Comisión Nacional estima fundamental que ese Máximo Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas contenidas en la Constitución Política y en las Cartas de Derechos de Coahuila de Zaragoza, en la medida de que se determine si la forma en que el legislador configuró las restricciones y suspensiones de derechos en su orden interno es admisible conforme a nuestro sistema constitucional.

Primeramente, este Organismo Nacional observa que el legislador coahuilense señala en diversos artículos, varios criterios, pautas o principios **en general** aplicables en materia de suspensión o restricción de derechos:

- Que se prevean de manera motivada, por causa debida establecida en ley válida, cierta, previsible y razonable (art. 7º-I, de la Constitución).

- Que se prevean en la ley, persigan un fin legítimo, sean idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales (art. 7º-I, de la Constitución).
- Que las normas que suspendan o restrinjan derechos deben: establecerse por ley válida, previsible y razonable; ser adecuadamente accesible, suficientemente precisa y su contenido razonable conforme al principio de proporcionalidad; contextualizarse conforme al ámbito para el que fue creada para que regule de forma razonable la situación de las personas; que exista reserva de ley, simple o calificada.
- Asimismo, señala que el juez podrá justificar suspensiones o restricciones a los derechos con base en violaciones a principios constitucionales locales que impliquen fraude a la ley, abuso del derecho, desviación del poder o cualquier otro ilícito atípico. Pero, en cualquier caso, cuando restrinja derechos deberá motivar: a) el objetivo que persiga la restricción; b) la determinación de la idoneidad de la restricción; c) la necesidad de la restricción; d) la estricta proporcionalidad.
- Además, adiciona criterios interpretativos, por ejemplo, cuando alude a las restricciones de las libertades señala que, entre otros, se debe acreditar la prueba de daño o riesgo real o inminente, o de imperiosa necesidad en cuanto al derecho a la información.

Visto lo anterior, este Organismo Nacional estima que el legislador pretendió fijar en sus normas constitucionales los principios o pautas rectoras que las autoridades deben observar ante la suspensión o restricción de un derecho.

En principio, por la configuración de los preceptos, podría interpretarse que las disposiciones habilitan a las autoridades a suspender o restringir derechos. Aun cuando se pretenda delimitar los principios que pueden operar para que se considere válida la restricción o la suspensión de derechos, se considera que ello en principio, no corresponde a cualquier autoridad estatal, sino en todo caso al juez constitucional.

Sin embargo, el principal problema que advierte este Organismo Autónomo es que el legislador de la entidad soslaya que únicamente la Constitucional Federal puede determinar la forma en cómo se podrá restringir y suspender el ejercicio de los

derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, ya que así lo disponen de forma expresa los artículos 1° y 29 del Texto Supremo.

Este Organismo Nacional estima que las limitaciones a los derechos humanos encuentran su fundamento en la propia Constitución Federal, particularmente en el artículo 1°, el cual puede concebirse como una cláusula habilitante para limitar derechos humanos.

Los órdenes normativos en el mundo han reconocido que los derechos pueden ser restringidos, siempre que no se afecte su contenido esencial y siempre que se establezcan en normas legales. Dado que no existe una jerarquización entre derechos, es posible que llegue a suscitarse conflictos entre derechos, e incluso con otros principio o bienes constitucionalmente protegidos, por lo que es fundamental saber que los derechos tienen límites en su ejercicio.

No obstante, precisamente al tratarse de limitaciones o restricciones de derechos consagrados a nivel constitucional, se considera que se trata de materias que deben estar previstas en disposiciones del mismo rango. En otras palabras, se estima que la limitación en el ejercicio de derechos humanos corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuente, en primer término, se arriba a la convicción de que el tratamiento de las restricciones o suspensiones de derechos humanos no es materia en la cual el legislador local se encuentre habilitado para desplegar su facultad legislativa.

En el caso concreto, el legislador coahuilense no sólo previó la forma concreta en que determinados derechos pueden ser restringidos o suspendidos, sino que fue más allá al establecer en su constitución local las *modalidades* a las que se sujetan tales limitaciones a derechos.

Además, a juicio de este Organismo Nacional, el legislador confunde a la figura de *restricción y suspensión de derechos* en sí misma -lo cual, se reitera sólo puede ser previsto en la Ley Fundamental- con las herramientas hermenéuticas que emplean los jueces constitucionales para dar solución a conflictos de derechos en determinados casos.

No se desconoce que los derechos humanos se sujetan a determinadas a condiciones para su ejercicio. Sin embargo, estas restricciones pueden estar previstas expresamente en ley o derivarse de la posible colisión de derechos, que se pueden apreciar en determinados niveles de análisis, ya sea abstractos o concretos, pero siempre vistos de la óptica de un caso concreto.

En ambos casos, el efecto será enmarcar o delimitar el espectro de ejercicio de un derecho humano, pero la justificación emana de diversos orígenes: por la aplicación directa de los preceptos que prevén restricciones, o bien, derivado del ejercicio de interpretación y control constitucional conferido por la Constitución a los jueces para resolver ese tipo de problemáticas.

En la segunda hipótesis a que se refiere el párrafo anterior, es que este Organismo Nacional estima que se ubican algunas de las normas combatidas. En efecto, en algunas disposiciones de la Constitución Política de la entidad se hace alusión a la forma de analizar una restricción a un derecho: deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo, ser idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales.

Este Organismo Autónomo encuentra coincidencia entre las gradas de análisis que apunta el legislador coahuilense con el examen de proporcionalidad que ha fijado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, debe decirse que se considera que dicho *test* es un método de adjudicación constitucional fijado por el Máximo Tribunal –y empleado por el Poder Judicial– para decidir sobre las limitaciones a los derechos fundamentales.

Esto es, se trata de un método o herramienta argumentativa que auxilia al juzgador a constatar si existe o no una violación constitucional, que pone en práctica en ejercicio de sus facultades de control constitucional y convencional, al estar facultado para decidir cuál es el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento.

Por ende, en algunos casos el legislador pretende regular restricciones y suspensiones de derechos, pero las normas que establece en realidad parecen más orientadas a definir cuáles son los métodos de interpretación constitucional que deben emplearse.

Aunado a que se considera que el legislador no se encuentra habilitado para regular temas referentes a la restricción y suspensión de derechos, este Instituto dotado de autonomía constitucional también estima que el órgano legislativo local no puede establecer los métodos de interpretación constitucional a observarse cuando se analizan derechos humanos y sus posibles colisiones, pues en todo caso, esas pautas interpretativas corresponde definir las al Poder Judicial de la Federación, para brindar uniformidad en los criterios relativos a los derechos humanos.

De no ser así se generarían discrepancias al momento de analizar los límites a los derechos en casos concretos que afectarían la integridad del parámetro de regularidad constitucional, pues dependiendo del método interpretativo que se aplique pueden producirse diferentes resultados.

Lo anterior también puede generar confusión e incertidumbre en los juzgadores locales sobre los métodos interpretativos a emplear cuando resuelvan los asuntos sujetos a su conocimiento en los que se involucre el ejercicio de un derecho fundamental.

Ahora bien, es necesario apuntar que en el artículo 7°-R, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, además, permite al juzgador suspender o restringir derechos *con base en violaciones a principios constitucionales locales que impliquen fraude a la ley, abuso del derecho, desviación del poder o cualquier otro ilícito atípico.*

Para este Comisión Nacional, la norma adolece de claridad al facultar al juzgador a *restringir* derechos por violaciones a los principios constitucionales locales que impliquen fraude a la ley, abuso del derecho, desviación del poder, u otro ilícito atípico, que, al estar indebidamente acotadas, pueden dar lugar a arbitrariedades.

Este Organismo Nacional enfatiza que las restricciones a derechos deben estar debidamente precisadas en las normas y las mismas no deben ser introducidas en los ordenamientos jurídicos con base en cláusulas genéricas, amplias y ambiguas.

La norma en cuestión puede dar pie a suspender o restringir de forma arbitraria el ejercicio de derechos humanos, lo cual no es admisible en nuestro constitucional.

Expuesto lo anterior, ahora se expondrán algunas consideraciones en torno a limitaciones a derechos humanos específicos que prevén los ordenamientos impugnados.

A esta Comisión Nacional llama especialmente la atención que la Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza establece: **a)** la pérdida o restricción de la ciudadanía, **b)** la restricción o suspensión de los derechos políticos, los cuales podrán ser suspendidos de forma preventiva o definitiva, **c)** previsiones sobre la suspensión o restricción del derecho a ser electo por causa penal.

Al respecto, se estima que el legislador soslayó que la Constitución Federal ya prevé las restricciones o limitaciones a los derechos de los ciudadanos, entre los encuentran los derechos en su vertiente política, por lo que le es indisponible regular sobre tal materia.

Efectivamente los artículos 37, y 38 de la Ley Suprema prevé lo siguiente:

“Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos: I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal; Fracción reformada.

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal. El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;*
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*
- III. Durante la extinción de una pena corporal;*
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*
- La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.”*

Contrario al orden constitucional, el legislador de la entidad estableció como salvedad a la regla de que la ciudadanía no se perderá, suspenderá o restringirá más que por causa debida prevista en ley, que sea proporcional y justificada en cada caso concreto, lo cual es incompatible con la Ley Fundamental.

Ello pues parece autorizar que un connacional pierda su ciudadanía si resulta “proporcional y se justifique en cada caso”, lo cual es impreciso, ya que la privación antedicha sólo puede operar si se surte alguno de los supuestos contenidos en el artículo 37, inciso C), de la Norma Fundamental, los cuales son taxativos y las únicas hipótesis admisibles conforme a nuestro régimen interno.

Además, las cuestiones relacionadas con la ciudadanía son materia que corresponde al legislador federal, por disposición de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución General de la República⁶⁷.

En cuanto a la suspensión de los derechos de la ciudadanía, ello también se encuentra normado a nivel constitucional en el ya citado artículo 38. Esta disposición establece seis casos en lo que a una persona se le podrá suspender sus derechos o prerrogativas ciudadanas. Dado que los derechos políticos, por definición, se reconocen a favor de las ciudadanas y los ciudadanos de una nación, es que esta Comisión Nacional entiende que las limitaciones que contiene el ya mencionado artículo 38 aplican de igual manera a los derechos políticos.

⁶⁷ “ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

Las normas en combate también parecen admitir que esos derechos pueden ser suspendidos o restringidos por *motivos legales idóneos, necesarios y proporcionales con el objeto exclusivo de tutelar los fines de la democracia electoral o de la sociedad democrática*, cuando el juzgador ejerza de manera proporcional un escrutinio de limitación, estricto o flexible, para la tutela efectiva de los fines de la sociedad democrática, y por violación grave a la ley, por ejemplo, cuando se estime que afecta de manera real e inminente los fines del sufragio, las elecciones libres o el gobierno representativo.

A juicio de este Organismo Nacional, las causas de suspensión de los derechos políticos y de la ciudadanía también ya se encuentran definidas en la Constitución Federal, por lo cual, admitir supuestos adicionales a los que ya establece la Ley Fundamental altera el parámetro de regularidad constitucional, pues fue voluntad del Poder Constituyente establecer hipótesis taxativas y precisas de limitación a estos derechos.

Adicionalmente, resulta especialmente preocupante que el artículo 35 de la Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza admita la posibilidad de que se suspendan de forma “definitiva” los derechos políticos, aun cuando en la disposición se definan los casos en que puede darse tal limitación. Lo anterior, dado que nuestro régimen constitucional no admite ni un solo caso de suspensión definitiva de derechos humanos.

SEGUNDO. Los artículos 45, 124, 125, 240 a 244, de la Carta de Derechos Civiles; 48 de la Carta de Derechos Políticos, y 100 a 103 de la Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, todas de Coahuila de Zaragoza, vulneran vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ya que introdujo disposiciones que afectan directamente a los pueblos y comunidades originarias sin que se les consultara de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

En esencia, se crearon medidas tendentes a reconocerles diversos derechos fundamentales y se regularon supuestos que buscan hacer más efectivo el ejercicio de los derechos de esos conglomerados sociales.

Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidieron las enunciadas cartas, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros referidos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los preceptos cuestionados de las cartas de Derechos Civiles; de Derechos Políticos y de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, todas de Coahuila de Zaragoza, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades originarios que habitan en dicha entidad.

Lo anterior es así toda vez que tales regulaciones impactan directamente en el ejercicio de diversos derechos fundamentales de ese sector de la población. Sin embargo, a pesar de que las disposiciones inciden en sus derechos, el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena que estaba obligado a realizar.

Con el fin de hacer patente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en primer lugar, se expondrá el núcleo esencial del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de los estándares jurisprudenciales –tanto nacionales como internacionales– en la materia.

Finalmente, se desarrollarán los argumentos por los cuales se considera que el Congreso local incumplió con la obligación de garantizar ese derecho previo a la emisión de las normas reclamadas.

A. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁶⁸

⁶⁸ “Artículo 2o. (...)”

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, debe tomarse en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.⁶⁹

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1º, en relación con el diverso 133 de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Por consiguiente, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

(...)

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

(...).”

⁶⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Entre los mencionados derechos que de forma especial y específica se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra **el de ser consultados** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Si bien el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT -del que México es parte- por lo tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, dada su vinculatoriedad.

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,⁷⁰ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

⁷⁰ “ **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.”

- **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.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas 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.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio 169⁷¹ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de

⁷¹ “**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.”

alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En tal virtud, puede decirse que de las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 1.1).

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.⁷² Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las **garantías fundamentales de participación** de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses**.

En ese tenor, la consulta constituye una **prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas**, así como la **totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales** que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática,⁷³ en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.⁷⁴

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.⁷⁵

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades **para defender otros derechos colectivos**, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.⁷⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas con asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional**. En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben establecer las condiciones apropiadas para que los

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

⁷⁴ *Ibidem*, párr. 160.

⁷⁵ Véase “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

⁷⁶ *Idem*.

pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

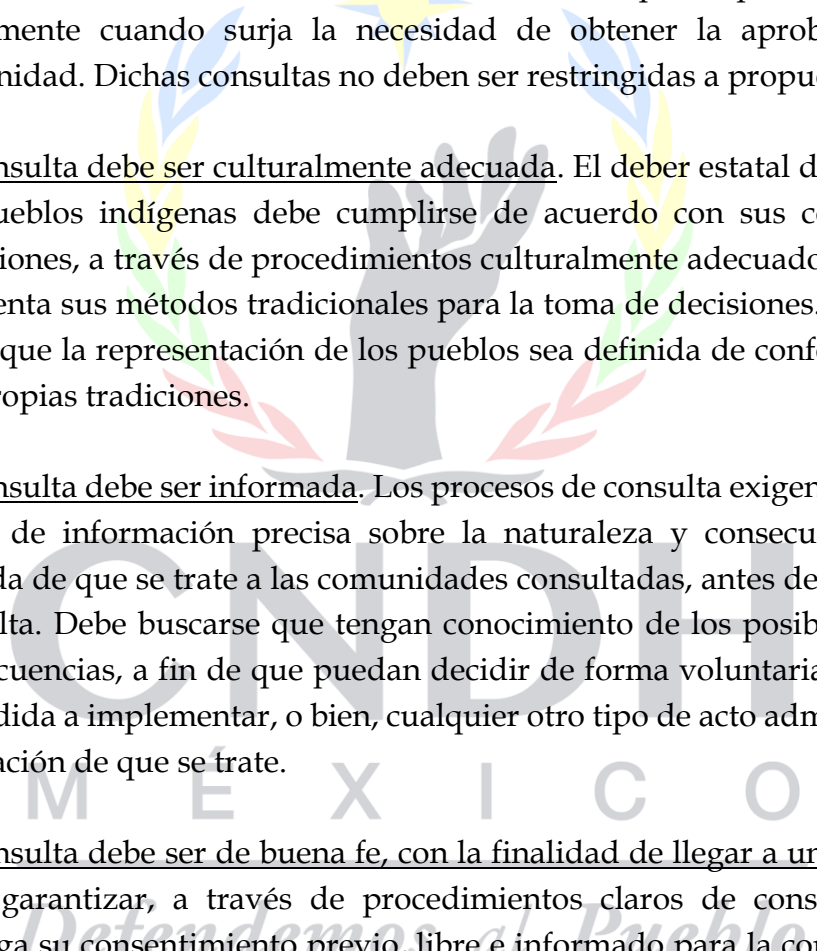
Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes**. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas**.⁷⁷

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena:⁷⁸

⁷⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

⁷⁸ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez

- 
- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.
- 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 los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con

Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. 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.

Los parámetros anteriores también han quedado plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:⁷⁹

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

Lo expuesto, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.⁸⁰

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya desarrollados, ese Tribunal Constitucional del país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia y resoluciones. Dichos criterios han sido constantes y progresivos pues han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la

⁷⁹ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

⁸⁰ *Ibidem*, párr. 103.

consulta a pueblos y comunidades indígenas que han permitido delinear el núcleo esencial de derecho.

Específicamente, ese Alto Tribunal emitió un criterio trascendental al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de la misma entidad, publicada el 16 de marzo de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
- Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.
- No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Igualmente, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,⁸¹ así como al fallar la diversa 84/2016,⁸² refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe

⁸¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁸² Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.

- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,⁸³ ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, 81/2018, 212/2020 y 136/2020, entre otras, el Máximo Tribunal del país afirmó que para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, **no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades**, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o

⁸³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169.

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.⁸⁴

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo al resolver el amparo en revisión 499/2015 que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye **una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos**, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos**.⁸⁵

Como se puede advertir, los criterios antes referidos han sido enfáticos en reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas como parte del parámetro de regularidad constitucional, al determinar las bases sobre las que descansa la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

⁸⁴Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁸⁵ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas que también tienen reconocidos las comunidades afromexicanas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional 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**, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo⁸⁶.

Tampoco debe perderse de vista que como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo **para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate**⁸⁷.

En conclusión, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultadas **siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles**, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o

⁸⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 37.

entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo de Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

C. Inconstitucionalidad de las normas por falta de consulta en materia indígena

Una vez abordado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si las normas vulneran ese derecho fundamental.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, previo a incluir tanto en la Constitución como en las cartas de derechos las medidas legislativas relacionadas con diversos derechos a favor de esos pueblos y comunidades, **el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta indígena conforme a los parámetros mínimos** expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

Para demostrar lo anterior debe examinarse si era necesaria la práctica de la consulta; sin embargo, para contestar ese interrogante primero es fundamental determinar si por el contenido de las normas se puede desprenderse que se trata de medidas legislativas susceptibles de impactar directamente a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en la entidad, por lo que a continuación se transcriben:

Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza

Artículo 45. Las personas con identidad indígena o afromexicana, o que forman parte de un pueblo o comunidad equivalente que habiten el estado, gozarán de los derechos y garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y las Cartas de Derechos.

Artículo 124. Las personas, pueblos y comunidades indígenas podrán presentar sus peticiones en su lengua propia, incluido de forma oral, y las autoridades tendrán la obligación de responderles en su propia lengua.

Artículo 125. El Estado deberá garantizar el acceso a personas traductoras a las personas, pueblos y comunidades indígenas cuando presenten sus peticiones en su lengua propia, incluido en el caso de peticiones orales.

CAPÍTULO XVII

PERSONAS, COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS

Artículo 240. *Las personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos que habiten en el Estado tienen los derechos a la libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.*

Artículo 241. *Las leyes garantizarán el ejercicio de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos dentro del marco internacional y constitucional, federal y local.*

Artículo 242. *Las leyes del Estado reconocerán a las personas, comunidades y pueblos que se auto adscriben como indígenas y que conservan condiciones e instituciones sociales, culturales y económicas o partes de ellas que les distinguen de otros sectores de la colectividad del país, tales como las:*

I. Indígenas que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio al momento del establecimiento de las actuales fronteras;

II. Tribales que descienden de poblaciones afromexicanas asentadas en el Estado; III. Aquellos que pertenezcan a otros pueblos indígenas o tribales y que, por cualquier circunstancia, se encuentren asentados dentro del Estado.

Artículo 243. *La conciencia de la identidad o pertenencia de las personas de forma individual o colectiva a las comunidades o pueblos indígenas o tribales, será el criterio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones sobre estas.*

Artículo 244. *La legislación que reglamente los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y tribales que habiten en el Estado deberá respetar, proteger, promover y garantizar:*

I. El desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política y económica;

II. El acceso pleno a los derechos señalados en el marco normativo aplicable en el Estado;

III. Su condición de sujetos de derecho público con personalidad jurídica colectiva.

Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza

Artículo 48. *Los partidos políticos, bajo los principios de pluralismo cultural, deberán incluir a las personas de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas para el acceso a los cargos de elección y representación popular, conforme a la definición de la cuota correspondiente en la ley electoral y a las disposiciones legales vigentes en materia de usos y costumbres.*

Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de Coahuila de Zaragoza

CAPÍTULO VI PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS

Artículo 100. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitan en el Estado de Coahuila de Zaragoza tendrá derecho a:

- I. Que el Estado reconozca y apoye la identidad, cultura, intereses y costumbres de dichas comunidades para la adopción de medidas de aprovechamiento del medio ambiente de los territorios que les pertenece;
- II. Que se realice consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada sobre todo asunto administrativo o legislación que les concierna de manera directa o indirecta con el objetivo de lograr un acuerdo u obtener el consentimiento de las comunidades o pueblos indígenas;
- III. Que sea efectiva su participación en la realización del desarrollo sostenible.

Artículo 101. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas podrán, de acuerdo a sus sistemas normativos:

- I. Elaborar su Estatuto a través de sus órganos de decisión, de forma participativa y de acuerdo con sus normas y procedimientos, y de conformidad con la Constitución y la ley correspondiente;
- II. Promover y reforzar sus propios sistemas, instituciones y formas de organización política, económica, social, jurídica y cultural, así como fortalecer y enriquecer sus propias identidades y prácticas culturales;
- III. Organizar las consultas en torno a las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo susceptibles de afectación de los derechos de las comunidades;
- IV. Decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso económico-social y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural;
- V. Participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo gubernamental susceptibles de afectarles directamente;
- VI. Administrar justicia en su jurisdicción a través de sus propias instituciones y sistemas normativos en la regulación y solución de los conflictos internos, respetando la interpretación intercultural de los derechos humanos, a través de la determinación que haga la ley de las materias en las que administrarán justicia y los casos en que sea necesaria la coordinación de las autoridades de los pueblos con los tribunales estatales;
- VII. Administrar sus bienes comunitarios, tales como mercados, panteones, plazas, casas de cultura, museos, bibliotecas y otros;
- VIII. Salvaguardar los espacios públicos y de convivencia comunitaria, así como la imagen urbana de sus pueblos, y vigilar y proteger sus edificios e instalaciones;
- IX. Adquirir, operar y administrar sus propios medios y sistemas de comunicación y difusión, así como radios comunitarias, de conformidad con las leyes en la materia;
- X. Establecer programas para preservar, controlar, reconstituir y desarrollar su patrimonio cultural, arquitectónico, biológico, natural, artístico, lingüístico, saberes, conocimientos y sus expresiones culturales tradicionales, así como la propiedad intelectual colectiva de los mismos;
- XI. Participar activamente, en coordinación con los gobiernos local y municipal en la elaboración y determinación de los programas especiales de salud, educación, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen, así como en la ejecución de esos programas mediante sus propias instituciones y/o vigilar colectivamente su cumplimiento;
- XII. Establecer programas para preservar y fortalecer sus propias medicinas tradicionales y prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital, así como promover los sistemas de salud comunitaria;

- XIII. *Participar colectivamente en el diseño, ejecución y evaluación de los programas económicos en sus ámbitos territoriales, así como participar, a través de sus autoridades o representantes, en la planificación de las políticas de desarrollo económico;*
- XIV. *Acceder al uso, gestión y protección de sus lugares religiosos, ceremoniales y culturales, encargándose de la seguridad y el respeto hacia los mismos, con la salvaguarda que provean las disposiciones jurídicas aplicables de carácter federal o local;*
- XV. *Mantener, proteger y enriquecer las manifestaciones pasadas y presentes de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas; utilizar y controlar sus objetos de culto; transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas;*
- XVI. *A la restitución, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de los que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o hubieren violado sus tradiciones y costumbres;*
- XVII. *Establecer programas de investigación, rescate y aprendizaje de su lengua, cultura, artesanías;*
- XVIII. *Otorgar su consentimiento libre previo e informado ante cualquier proyecto de desarrollo que les afecte de manera significativa, los cuales el Estado garantizará su cumplimiento;*
- XIX. *Las demás que señalen la ley correspondiente y otros ordenamientos aplicables.*

Artículo 102. Se asignarán a los ámbitos territoriales de las comunidades partidas presupuestarias para garantizar el ejercicio de sus competencias y facultades, y enmendar las desigualdades socioeconómicas y socioculturales que padezcan.

Artículo 103. Se garantizará de manera prevalente a las comunidades la tutela judicial efectiva para proteger sus derechos y libertades fundamentales.

El conjunto de normas contenidas en la Constitución y en las Cartas de Derechos buscan establecer que esos pueblos y comunidades gocen de los derechos reconocidos en la entidad, que podrán presentar sus peticiones en su lengua, que deberán tener acceso a personas traductoras, que tienen derecho a la libre autodeterminación, autonomía, desarrollo e inclusión social, los criterios de distinción como indígenas, que la conciencia de su identidad o pertenencia será criterio para determinar la aplicación de normas; su inclusión para el acceso a los cargos de elección y representación popular, sus derechos a la identidad, cultura, intereses y costumbres, a la consulta previa, a la efectividad de su participación, a emitir su normativa conforme a sus sistemas normativos y autogobierno, entre otros derechos.

Por tanto, para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es más que evidente que las normas introducidas al sistema normativo de Coahuila impactan directa y significativamente en el reconocimiento y garantía que esos derechos

reconocidos a dichos sectores de la población en forma específica, lo cual evidencia la trascendencia que las medidas tiene para los pueblos y comunidades originarias.

A la luz de lo anterior, resulta inconcuso que los preceptos normativos creados por el legislador son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad**, por lo tanto, existía la obligación de consultarles directamente, de forma previa a la emisión de las normas.

Ello pues evidente que se trata de cambios legislativos que versan directamente sobre el reconocimiento de derechos humanos y garantías de los pueblos y comunidades originarias que habitan en la entidad. Por lo tanto, es innegable que resultaba necesario e indispensable que el Congreso de la entidad realizara la consulta a los indicados pueblos y comunidades para conocer sus inquietudes particulares, y de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos, lo cual se torna aún más indispensable cuando se trata del establecimiento de las condiciones que harán posible el efectivo ejercicio de sus derechos.

Toda vez que ha quedado plenamente acreditado que los cambios normativos sí afectan a los pueblos y comunidades indígenas y que, por ende, ello ameritaba la realización de una consulta en la materia, ahora corresponde corroborar si en efecto el legislador de la entidad cumplió con esa obligación.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no advierte que el Congreso de Coahuila haya celebrado ningún proceso de consulta a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Si bien este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo realizado por el legislador local de buscar promover, proteger y respetar los derechos de los pueblos y comunidades originarias, no puede soslayar que existió inobservancia del derecho a la consulta que esos colectivos tienen reconocido, lo que no resulta acorde con el parámetro de regularidad constitucional.

No obstante, se insiste en que las medidas introducidas por el legislador involucran los derechos de esos segmentos poblacionales, lo que significa que el Congreso de la entidad se encontraba constitucionalmente obligado a realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas, además de garantizar, como mínimo, que

el procedimiento de consulta se lleve conforme a las etapas establecidas por ese Alto Tribunal a partir de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, a saber, que esos ejercicios consultivos tengan como mínimo, las siguientes fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo entre los representantes del Estado y de los pueblos y comunidades indígenas, y de decisión comunicación de resultados y entrega de dictamen.

De la revisión del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 261 por el que se reformó la Constitución Política y se expidieron las cartas de derechos de Coahuila de Zaragoza, no se desprende que haya existido ningún tipo de acercamiento con los pueblos y comunidades originarios *ex profeso* para conocer sus opiniones, inquietudes y aportaciones sobre la medida legislativa de mérito.

Es decir, esta Comisión Nacional no tiene noticia de que se haya celebrado una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo, específicamente destinada a someter a consulta las medidas legislativas contenidas en las normas impugnadas.

Consecuentemente, los pueblos y comunidades indígenas habitantes de Coahuila de Zaragoza no tuvieron la oportunidad de analizar y discutir si las previsiones reformadas y adicionadas a las leyes ya referidas son las idóneas o adecuadas para la satisfacción plena de sus derechos.

En esa tesitura, se reafirma que el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de crear las normas tildadas de inconstitucionales, dado que concernía de forma especial a las personas indígenas que habitan en la entidad, al tratarse de una medida que efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

Defendemos al Pueblo

En consecuencia, el Congreso local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos en diversos cuerpos normativos y desarrollados por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía el deber de efectuarla, ya que la norma se traduce en una medida estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que las modificaciones legales se relacionan estrechamente con los pueblos y comunidades indígenas, lo cual ameritaba la celebración de una consulta que, a pesar de ser obligatoria, no se llevó a cabo. Por lo tanto, no hubo posibilidad de conocer los intereses, preocupaciones y propuestas de dichos conglomerados sociales que residen en el territorio de Coahuila para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legislativas, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

No se pierde de vista que las medidas medularmente se refieren al reconocimiento de derechos y condiciones indispensables para su ejercicio, y que ello podría considerarse benéfico, sin embargo, ello no es un obstáculo para impedirles ejercer su derecho a ser consultados, además de que se trata de una política legislativa que tendrá un impacto en otros aspectos de su vida.

Es necesario dejar en claro que las consultas en nuestro país deben realizarse y tomarse en serio por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, pues así se hace valer uno de los derechos instrumentales que tienen esos pueblos y comunidades para intervenir en la creación de políticas estatales que les afecten, lo cual a su vez, les permitirá hacer efectivos otros derechos humanos que tienen tutelados; por ende, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa en el caso concreto.

Lo anterior ha sido sostenido categóricamente por este Organismo Nacional, cuando afirma que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

*“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos”.*⁸⁸

⁸⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

Es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar sus opiniones, necesidades, sugerencias y soluciones para llegar a un acuerdo con dichos sectores de la población que habitan en el territorio de la entidad.

En esos términos, se concluye que el proceso legislativo que culminó con la expedición de las Cartas de Derechos de Coahuila de Zaragoza incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que debe declararse su invalidez.

TERCERO. El Capítulo X –que comprende los artículos 206 a 207– del Título Quinto de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que el legislador no consultó a dicho sector de la población pese a que las medidas establecidas les afectan directamente, toda vez que su objeto es reconocer derechos a favor de las personas con discapacidad y sus garantías.

Defendemos al Pueblo

En este concepto de invalidez se desarrollarán las razones que sustentan la inconstitucionalidad e inconveniencia del Capítulo X, Título Quinto, de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto 261 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de agosto de 2022, ya que el Congreso local omitió consultar a las personas que viven con alguna discapacidad respecto de la medida legislativa que se introdujo, pues en atención a

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

su contenido y objeto, están dirigidas a ese colectivo e impactan directamente en el reconocimiento, ejercicio y garantía de sus derechos humanos.

Este Organismo Nacional estima que el legislador local estaba obligado a consultarles para conocer sus necesidades, opiniones o propuestas, y al omitir esta actividad participativa, el Capítulo impugnado de la Carta de Derechos mencionada deviene inconstitucional por vulnerar el mandato previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad.

A luz de lo anterior, la inconstitucionalidad alegada se configura de la siguiente forma: se desarrolla el parámetro nacional e internacional en materia de consulta a las personas con discapacidad; posteriormente, se delinearán los requisitos mínimos que requiere toda consulta, para finalmente sustentar que previo a la expedición de la norma impugnada, no hubo un ejercicio de consulta que cumpliera con las características exigidas en esta materia, en particular, con los lineamientos fundamentales que han sido desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes relacionados con este derecho.

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

La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “Convención”), el cual 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.”

Para desentrañar los alcances de la obligación convencional de consultar, es relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos de personas con discapacidad.

Conviene mencionar que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, lo cual las ha colocado en una situación de vulnerabilidad, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁸⁹, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de dicho instrumento internacional y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”⁹⁰ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁹¹ establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen. En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁹² señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en

⁸⁹ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁹⁰ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

1. Los Estados Partes 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 se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

(...).

⁹¹ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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

⁹² Los Estados Partes en la presente Convención,

los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁹³ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,⁹⁴ en relación al diverso 133,⁹⁵ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7⁹⁶, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter

(...)

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

⁹³Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”**

⁹⁴ **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.

(...)

⁹⁵ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

⁹⁶ Naciones Unidas. *Observación General Número 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*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.⁹⁷

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.⁹⁸

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.⁹⁹

Además, reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*” de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.¹⁰⁰

⁹⁷ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

⁹⁸ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁹⁹ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁰⁰ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

Es así como el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. De ahí que, la consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

Sin embargo, para garantizar su efectividad, requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Además, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.¹⁰¹

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.¹⁰²

¹⁰¹ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

¹⁰² Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)¹⁰³, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho garantizando que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

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

Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas

¹⁰³ *Ibidem*, página 11.

de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisivos que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”¹⁰⁴

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina jurisprudencial sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención, además de que en una multiplicidad de resoluciones ha evidenciado la necesidad e importancia de garantizar el derecho a que se consulte a ese sector de la población ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte su esfera jurídica.

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución

¹⁰⁴ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

de las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada en sesión del 21 de abril del 2020, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe contar, por lo menos, con las características siguientes:

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

El Pleno de ese Tribunal Supremo sostuvo que para que se cumpla el primero de los requisitos citados, es decir, que la **consulta sea previa, pública, abierta y regular**, es necesario que el órgano legislativo establezca reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

En cuanto al segundo requisito, en relación a que la **consulta debe ser estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, ese Alto Tribunal destacó que las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que, en todo caso, es indispensable garantizar que cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.

La consulta debe ser **accesible**, lo que significa que las convocatorias se realizarán con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el baile y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, apuntó que el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del Congreso se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

Además, la accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, en el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

Por otro lado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las consultas son **informadas** cuando a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

Por su parte, el requisito de **participación efectiva** se colma cuando abona a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y

dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

Finalmente, la consulta debe ser **transparente**, pues para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

El Tribunal Pleno puntualizó que esta obligación de consultar no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.¹⁰⁵

Es por todo lo anterior como se colige que la consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima relevante enfatizar que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

¹⁰⁵ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021 entre otras.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

C. Análisis del Capítulo impugnado

Acotado el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable, así como las características mínimas que ese Tribunal Constitucional ha determinado para la elaboración de consultas a las personas con discapacidad respecto de aquellas medidas legislativas que afectan e impactan en el ejercicio de sus derechos, ahora corresponde analizar si el Decreto reclamado respetó dicha garantía de participación a favor de ese sector.

Primero debe señalarse que mediante el Decreto impugnado se expidió la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza. En concreto, contiene un Título Quinto denominado “Igualdad, No Discriminación y Grupos en Situación de Vulnerabilidad”, dentro del cual, el Capítulo X se dedica a las personas con discapacidad.

Dicho Capítulo se integra por los artículos 206 y 207 los cuales son de gran importancia, pues constituyen un paso fundamental para adecuar el entorno social en el que se desarrollan las personas con discapacidad, toda vez que existen barreras tanto de facto como legislativas que les impiden desenvolverse en plenitud.

Tales dispositivos jurídicos establecen lo siguiente: _____

“Artículo 206. Todas las personas con cualquier tipo de discapacidad tienen derecho a beneficiarse de las medidas, acciones afirmativas y ajustes razonables que garanticen de modo interseccional y bajo políticas transversales, su autonomía, su integración social y profesional y su participación e inclusión en la comunidad. Las niñas, niños y adolescentes con discapacidad los gozarán bajo el principio del interés superior de la niñez.

Los ajustes razonables son las modificaciones y adaptaciones posibles y eficaces obtenidas mediante el proceso de diálogo entre los involucrados, que no impongan una carga desproporcionada cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las

personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos.”

“Artículo 207. Para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, el Estado deberá:

I. Adoptar las medidas necesarias, acciones afirmativas y ajustes razonables para todo tipo de discapacidad con el fin de lograr el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos y garantías;

II. Asumir todas las medidas legislativas pertinentes para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación en su contra;

III. Promover en todas sus políticas y programas públicos, la protección y promoción de sus derechos humanos y garantías;

IV. Propiciar la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal para satisfacer sus necesidades específicas;

V. Realizar consultas estrechas en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la normatividad aplicable y los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.”

Como se advierte, las normas establecen que toda persona con discapacidad tiene derecho a beneficiarse de las medidas, acciones afirmativas y ajustes razonables que garanticen de modo interseccional y bajo políticas transversales, su autonomía, su integración social y profesional y su participación e inclusión en la comunidad. Además, recalca que las infancias y adolescencias trans gozarán de tales medidas bajo el principio de interés superior.

De igual manera, contiene previsiones sobre ajustes razonables, definiendo qué se entiende por tales y precisa que su fin es garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos.

Asimismo, se prevén obligaciones positivas a cargo del Estado tendentes a garantizar el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos humanos.

En ese sentido, es evidente que las normas referidas interesan y conciernen de forma particular a las personas con discapacidad. Si bien resulta necesario legislar sobre los derechos y garantías de ese colectivo, los congresos deben ceñirse al mecanismo universalmente reconocido de la consulta previa como reconocimiento de escucha activa a este grupo en particular e, inherentemente, de inclusión, ya que se incorporan a la agenda pública sus necesidades e intereses.

Este Organismo Nacional reconoce la labor del Congreso local por establecer disposiciones cuya finalidad es garantizar los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad, sin embargo, en atención a las obligaciones convencionales suscritas por el Estado mexicano es que esta Comisión Nacional considera que las normas no son respetuosas del andamiaje constitucional en materia de discapacidad.

Lo anterior, pues de conformidad con los estándares mínimos que establece el parámetro de regularidad constitucional, dado que los preceptos interesan directamente ese sector de la población, era imperioso que se celebrara una consulta en la materia previo a la expedición de las normas en combate.

Sin embargo, esta Comisión Nacional no tiene conocimiento de que tal ejercicio participativo se haya llevado a cabo por el legislador, pese a estar obligado a ello, por lo cual las normas no pueden considerarse válidas a la luz del parámetro de regularidad constitucional.

Conforme a lo anterior, resulta pertinente denunciar únicamente el vicio formal en cuanto a su expedición, consistente en el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones en combate, por vicios en el procedimiento legislativo, implicaría su expulsión del sistema jurídico local sin necesidad de entrar a su estudio material.

Se reitera que para que las normas sean válidas a la luz del parámetro de regularidad constitucional, no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo correspondiente se cumplió con los requisitos sustentados por ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018.

Contrario a dicho estándar, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 261 por el que se expidió el Capítulo X de la Carta de Derechos Civiles Coahuila de Zaragoza, **se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad**, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que interesaba directamente a ese grupo de la población.

De tal suerte que, al omitir llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad en esa entidad, el contenido de la disposición no atiende a la perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles su participación en la creación de las normas, las medidas ahí plasmadas parten de una perspectiva ajena a la realidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades.

Lo anterior es así pues el legislador, desde su postura como creador de normas, estableció ciertas medidas que, a su juicio, son las necesarias y adecuadas para que las personas que viven con alguna discapacidad puedan participar y beneficiarse de las políticas públicas de integración social; empero, esto se traduce en un sistema asistencialista y paternalista, pues será el Estado quien decide cuáles son las medidas idóneas para lograr el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia y no las personas que viven con alguna discapacidad.

Además, no debe perderse de vista que la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los lineamientos que ha definido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.¹⁰⁶

Por consiguiente, pese a que pudieran parecer medidas idóneas y adecuadas para dicho sector, lo cierto es que esa calificación le corresponde exclusivamente a las personas con discapacidad. De ahí la importancia de la consulta en la elaboración de leyes, pues serán ellas las que directamente decidirán si las medidas son adecuadas y se adaptan a las necesidades de cada persona en función a la deficiencia particular con la que viven.

Por lo tanto, en virtud de que se omitió de forma total la participación de ese sector de la población, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, así como el diverso consistente en que fuese informada y permitiera la

¹⁰⁶ Véase la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párrafo 78.

participación efectiva de los sujetos implicados, **pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto por el que se expidió la Carta de Derechos Civiles de la entidad.

En tal virtud, **al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan** en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes referidos en el apartado anterior, **este Organismo Constitucional estima que el Capítulo X “Personas con Discapacidad”, contenido en el Título Quinto de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza, debe ser declarado inválido debido a que no se cumplió con la obligación convencional y constitucional a que se ha venido haciendo referencia.**

Finalmente, esta Comisión Nacional manifiesta que es necesario que las autoridades estatales observen los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo, el derecho que tienen a ser consultadas en las medidas que se relacionen con ellas directamente, pues la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, ya que se trata de una responsabilidad del Estado mexicano y que, por mandato del artículo 1º de la Norma Fundamental, es un derecho humano de rango constitucional.

CUARTO. Los artículos 158, fracción III, numeral 2; 195, numeral 13, en la porción normativa impugnada, 195-A; 195-B, numerales 1, en la porción normativa impugnada, y 7, en la porción normativa impugnada, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza establecen, en términos generales, que las recomendaciones, informes y otros actos emitidos por la Comisión de Derechos Humanos de la entidad pueden ser objeto de control constitucional a través del juicio local para la protección de los derechos humanos.

Se considera que tales previsiones alteran el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos previsto en el artículo 102, apartad B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual transgrede el derecho de seguridad jurídica ya que el legislador actuó fuera de los límites establecidos por la Ley Suprema, por lo que contraviene a su vez, el principio de supremacía constitucional.

En el presente concepto de invalidez se explicará la inconstitucionalidad en que incurren los artículos 158, fracción III, numeral 2; 195, numeral 13, en la porción normativa “sin perjuicio del control jurisdiccional de las recomendaciones o informes previsto en esta Constitución”; 195-A; 195-B, numerales 1, en la porción normativa “Quien presida la Comisión podrá presentar el juicio local de protección de derechos humanos para que el Tribunal Constitucional Local, resuelva, previo debido proceso, si puede ser obligatorio o no la reparación de las violaciones que se acrediten conforme a los hechos constitutivos de una recomendación, queja o informe”, y 7, en la porción normativa “y el juicio local de protección de los derechos humanos indicados en el artículo 158, inciso III, bajo el principio de relevancia constitucional local;” de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, toda vez que modifican la naturaleza y efectos de los actos emitidos por la Comisión de Derechos Humanos local, contraviniendo de forma directa lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para iniciar con el estudio de las normas que se estudian, se estima permitente transcribirlas a continuación:

“Artículo 158. (...)

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

I. a II. (...)

III. Del juicio local para la protección de los derechos humanos, el cual procederá en forma subsidiaria:

1. (...)

2. Contra actos de una autoridad responsable que omita o niegue en forma indebida aceptar una recomendación o informe de violaciones de derechos humanos emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, o habiéndola aceptado no realice todo lo necesario para reparar en forma efectiva las violaciones cometidas;

3. a 11 (...)

Artículo 195 (...)

1. a 12 (...)

13. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presente este organismo. El Congreso del Estado o, en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá llamar, a solicitud de este organismo, a las autoridades o servidores públicos responsables

para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa, sin perjuicio del control jurisdiccional de las recomendaciones o informes previsto en esta Constitución.

(...).

Artículo 195-A. Los hechos materia de las resoluciones de una recomendación, denuncia, queja o informe de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila podrán ser objeto de acción del juicio local de protección de derechos humanos ante el Tribunal Constitucional Local, a efecto de que, con observancia del debido proceso, determine las obligaciones de las autoridades correspondientes para reparar las violaciones que se acrediten.

Artículo 195-B. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila tendrá las atribuciones siguientes:

1. Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; las cuales, cuando no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, deberán estar fundadas, motivadas y hechas públicas. Quien presida la Comisión podrá presentar el juicio local de protección de derechos humanos para que el Tribunal Constitucional Local, resuelva, previo debido proceso, si puede ser obligatorio o no la reparación de las violaciones que se acrediten conforme a los hechos constitutivos de una recomendación, queja o informe;

2. a 6. (...)

7. Ejercer, a través de quien la presida, las acciones de justicia constitucional local y el juicio local de protección de los derechos humanos indicados en el artículo 158, inciso III, bajo el principio de relevancia constitucional local;

(...)”.

De los artículos trasuntos se advierte fundamentalmente lo siguiente:

- El legislador coahuilense tuvo a bien crear un medio de control denominado “juicio local para la protección de los derechos humanos” del cual conocerá el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, en su carácter de Tribunal Constitucional en la entidad.
- Entre otros supuestos de procedencia del mencionado juicio, se encuentran aquellos actos de una autoridad responsable que:
 - omita o niegue en forma indebida aceptar una recomendación o informe de violaciones de derechos humanos emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila,

- o habiéndola aceptado no realice todo lo necesario para reparar en forma efectiva las violaciones cometidas.
- En congruencia, se facultó al *Ombudsperson* para presentar el juicio local de protección de derechos humanos.
- Es decir, se estableció un sistema constitucional a nivel local que permite someter a control jurisdiccional las recomendaciones o informes de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad.

A juicio de este Organismo con Autonomía constitucional, las normas tildadas de inconstitucionales desnaturalizan el sistema constitucional que rige a los organismos protectores de derechos humanos que instaura el artículo 102, apartado B, de la Ley Fundamental.

Para explicar la inconstitucionalidad demandada, es pertinente abundar brevemente sobre la distinción entre los tipos de garantías que existen, posteriormente, se expondrá la génesis de este tipo de instituciones, así como de la naturaleza y objetivos que motivaron su creación en el orden jurídico mexicano.

Doctrinalmente, se ha identificado la existencia de dos tipos de categorías en materia de defensa a la Ley Suprema: la **protección de la Constitución y las garantías constitucionales**.

En cuanto a la categoría de la protección de la Constitución, se ha considerado que comprende factores de diversa índole, cuya finalidad es que las autoridades ejerzan sus facultades por los cauces constitucionales, a efecto de limitar el ejercicio del poder y garantizar su supremacía normativa. En ese orden de ideas, su naturaleza es eminentemente preventiva. Ejemplo de ello son el federalismo, la división de poderes, la renovación de éstos a través del sufragio, la institucionalización de los factores sociales, el principio de supremacía constitucional, el procedimiento rígido para reformar a la misma, entre otros diversos¹⁰⁷. En tal sentido, su propósito es limitar el poder y buscar un funcionamiento armónico entre los poderes del Estado.

¹⁰⁷Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de Derecho Procesal Constitucional*, México, 2006, p. 32, citado en el amparo en revisión 1066/2015, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 16 de abril de 2016, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

Por su parte, las garantías constitucionales operan cuando la protección de la Constitución ha sido insuficiente para evitar el desconocimiento de la misma, lo que significa que su naturaleza es procedimental o procesal, por lo que su fin es restaurar el orden constitucional ante las violaciones al mismo, e incluyen tanto a los medios de control de constitucionalidad, así como a otros mecanismos, formalmente no jurisdiccionales. Los medios más representativos de dichas garantías son los mecanismos de control de constitucionalidad o control de regularidad constitucional¹⁰⁸, como es el juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, entre otros.

Sin embargo, nuestro texto constitucional también insta la existencia de garantías constitucionales de índole **no jurisdiccional**, es decir, que no implican el ejercicio de un control de constitucionalidad, pues se trata de medios jurídicos, cuya finalidad es reintegrar el orden normativo cuando ha sido desconocido o violentado, esto es, cuando los mecanismos anteriores no han sido suficientes para lograr el cumplimiento de dichas normas (verbigracia, el juicio político, la declaración de procedencia, las facultades del Senado de la República en caso de desaparición de poderes de un Estado, así como del propio Senado para la solución de controversias de índole política entre los poderes de un Estado, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como por los organismos de la misma naturaleza en cada una de las Entidades Federativas, y la facultad de investigación de dicha Comisión Nacional ante graves violaciones a derechos humanos)¹⁰⁹.

Al margen de esta clasificación doctrinal, es claro que todos los medios tendentes a buscar la persistencia y protección de la Constitución Federal se complementan entre sí, ya que procuran una defensa integral del Texto Supremo, por lo que cada uno de ellos actúa en momentos distintos, ya sea de manera preventiva o reparadora.

A lo anterior hay que agregar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce los derechos humanos de las personas, así como las garantías para su protección. En esa lógica, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En esa tesitura, dentro de los mecanismos de defensa a la Constitución General de la República, están aquellos especializados en proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, los cuales también pueden ser de diversa naturaleza, siempre que se encaminen al mismo fin.

Dentro de los instrumentos no jurisdiccionales, concretamente dirigidos a la defensa de los derechos humanos –también entendidos como mecanismos de control constitucional– se encuentra los llamados organismos autónomos para la defensa de los derechos humanos.

Este tipo de organismos se inspiraron en el *Ombusman* nacido en Suecia, el cual tenía la finalidad de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, de supervisar cómo estas eran aplicadas por la administración y de crear un instrumento a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios¹¹⁰. Este organismo de control fue adoptado en gran número de países, incluido México.

Antes de estar previsto a nivel constitucional, en las entidades federativas se instauraron organismos protectores de derechos incluso antes del siglo XX, como fue el caso de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí (1847), y de forma más frecuente después de 1970 en otros estados¹¹¹.

Sin embargo, no fue sino hasta el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990 que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación¹¹². En este documento se definió a la Comisión Nacional como el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, para lo cual instrumentaría los mecanismos

¹¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, p. 31.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 41-44.

¹¹² *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*, disponible en el siguiente enlace:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990#gsc.tab=0

necesarios de prevención atención y coordinación que garantizaran la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encontraran en el territorio nacional.

Asimismo, se le dotó de las siguientes atribuciones:

- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.
- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos.
- Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.
- Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
- Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales. en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos.
- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales asignados por nuestro país.

Igualmente se destaca la atribución que tendría la persona que ostentara la Presidencia de ese Organismo de hacer las recomendaciones y observaciones que resultaran pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, fue el 28 de enero de 1992 cuando se elevó a rango constitucional los organismos de protección a derechos humanos con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos¹¹³, al preverse la creación de un organismo nacional, así como de organismos de la misma índole en cada uno de los Estados, cuya competencia implicaría conocer de quejas contra actos y omisiones de naturaleza administrativa, que provinieran de cualquier autoridad o servidor público, excepto aquéllos del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. A tales organismos se les encomendó la función de emitir recomendaciones públicas autónomas, de naturaleza no vinculatoria, así como denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

El 13 de septiembre de 1999, nuevamente se publica una reforma al apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal que introduce otros cambios que vale la pena mencionar:

- A partir de esta reforma, el artículo 102, apartado B, de la Constitución deja de hacer alusión a “las legislaturas de los Estados” para referir a “las legislaturas de las entidades federativas”.
- Se cambia la denominación “Comisión Nacional de Derechos Humanos” por “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.
- Se modifica la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional, ya que deja de ser un organismo público descentralizado, para ser un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Se prevé a nivel constitucional la existencia del Consejo Consultivo, así como la forma en que se elegirá a la persona que ostente la Presidencia de la Comisión¹¹⁴.

Finalmente, el diez de junio de dos mil once -reforma de gran importancia en materia de derechos humanos- se volvió a reformar el artículo 102, Apartado B, constitucional, estableciendo que todo servidor público debe responder las recomendaciones que se le presenten, y cuando no acepten o no cumplan con las

¹¹³ Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en el siguiente enlace:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992#gsc.tab=0

¹¹⁴ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en el siguiente enlace:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999#gsc.tab=0

mismas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Adicionalmente, se previó que la Cámara de Senadores –o, en sus recesos, la Comisión Permanente–, o las legislaturas locales cuando se trate de organismos de las Entidades Federativas, podrán llamar, a solicitud precisamente de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables, para que expliquen el motivo de su negativa. Aunado a ello, se excluyó a la materia laboral de aquéllas respecto de las cuales no pueden emitirse las recomendaciones, por lo que solamente se prevé la no emisión de recomendaciones en asuntos electorales y jurisdiccionales. Finalmente, también se estableció que la Comisión Nacional podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos¹¹⁵.

Expuesto el desarrollo constitucional de los organismos protectores de derechos humanos, en este punto es importante referir a la naturaleza y características fundamentales que estos tienen, conforme lo ha establecido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- a) Se trata de **órganos autónomos** e independientes de los tres poderes cuya finalidad primordial es la investigación de quejas presentadas en relación con violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos.
- b) **Emiten recomendaciones** que pueden o no ser aceptadas por las autoridades pero que, en todo caso, siempre tienen obligación de dar respuesta de manera fundada y motivada.
- c) En caso de existir negativa, la autoridad que no acepta puede ser llamada a la Cámara de Senadores u órgano legislativo local a efecto de explicar el motivo de su actuar.
- d) Desde que se elevó a rango constitucional la existencia de estos organismos se ha señalado que las recomendaciones **son no vinculantes pues descansan en su fuerza moral.**
- e) Si bien el esquema de protección que brindan estos organismos es similar al juicio de amparo por cuanto a que ambos tienen por objeto tutelar los derechos humanos, lo cierto es que su esquema de funcionamiento es diverso en tanto se pretende que su función sea ágil y autónoma **al no estar sujeta a validación recursiva** e incluso, por su naturaleza, las recomendaciones **no**

¹¹⁵ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en el siguiente enlace: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0

tienen la fuerza vinculante de una sentencia dictada tras la tramitación de un juicio.

- f) Un aspecto importante de la naturaleza de las comisiones de derechos humanos es funcionar de manera ágil y rápida ante alegadas violaciones de ese tipo de derechos, así como en su prevención, promoción y protección.
- g) Pretender que las recomendaciones sean impugnables en amparo obstaculizaría que los organismos realicen su función de manera ágil y autónoma, pues el posible cumplimiento de la recomendación, en caso de ser aceptada, se encontraría sujeto a su posterior validación.
- h) Las comisiones de derechos humanos constituyen un medio eficaz de protección jurídica de los derechos humanos que no sustituye -ni su finalidad es sustituir- a los recursos de naturaleza judicial, sino que los apoyan y complementen.
- i) La Constitución Federal prevé distintos medios de protección de derechos que no guardan una relación de prevalencia o jerarquía entre sí, sino de complementariedad. Cada medio responde a una lógica específica: el sistema permite que ambas instituciones cumplan la responsabilidad que tienen encomendada.
- j) El objetivo de la complementariedad es que una garantía permita la protección del orden constitucional en aquellos supuestos en los que acorde a su naturaleza, no se puede llevar a cabo dicho control a través de otra garantía.
- k) El papel de las comisiones de derechos humanos no es el de reemplazar o duplicar otras instituciones estatales con poderes coercitivos, sino supervisar y estimularlas a respetar y garantizar los derechos humanos de la población¹¹⁶.

Ahora bien, corresponde hacer precisiones relevantes en cuanto al alcance y naturaleza de los actos que emiten, particularmente de las recomendaciones, al ser los instrumentos más fuertes de esos organismos en la protección y defensa de los derechos humanos.

Tales instrumentos se configuran una vez finalizada la investigación correspondiente, documento en el que las comisiones Nacional y locales establecen,

¹¹⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión del 6 de septiembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 726.

en el caso de considerar que existieron violaciones a derechos humanos, las encomiendas o solicitudes específicas a las autoridades vinculadas con las violaciones en cuestión.

Como se indicó en líneas precedentes, al Constitución Federal prevé que las autoridades pueden no aceptar las recomendaciones, pero siempre tendrán la obligación de dar respuesta, fundando y motivando, en su caso, su negativa. Además, en los casos de negativa, la autoridad o personas servidoras públicas pueden ser llamados a comparecer ante la Cámara de Senadores o ante el órgano legislativo local cuando así corresponda, para explicar el motivo de su actuar.

En este punto es menester reiterar que en la Ley Suprema se ha mantenido el señalamiento expreso de que tales recomendaciones **no son vinculantes**, pues **son el resultado de procesos de rango constitucional, a través de los cuales se pretende analizar la presunta violación a derechos humanos por parte de autoridades y servidores públicos, emitiendo encomiendas específicas en caso de que se haya constatado la existencia de dichas violaciones, que podrán ser aceptadas y cumplidas por las autoridades, o bien, éstas podrán no aceptarlas o negarse a su cumplimiento, en cuyo caso, tendrán que explicar las razones para adoptar tal postura**¹¹⁷.

De todo lo anterior se advierte, que las recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos son garantías constitucionales no formalmente jurisdiccionales, ni de control de regularidad normativa, cuya fuerza vinculante surge de que la autoridad responsable acepte la recomendación o, en caso de negativa, surge la obligación de justificar tal cuestión¹¹⁸.

Como ha sostenido la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la lógica a la que responden dichas recomendaciones consiste en que ante un escenario en el que una autoridad haya violentado los derechos humanos de una persona –con independencia de que ésta acuda a vías formalmente jurisdiccionales–, se iniciará un mecanismo cuyo acento se encuentra en la investigación en lugar de una dinámica adversarial, teniendo como objetivo que ante la acreditación de tales violaciones a derechos humanos, la autoridad en cuestión reconozca las mismas, a

¹¹⁷ Cfr. amparo en revisión 1066/2015, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 16 de abril de 2016, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, p. 25.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 26.

efecto de que se genere un proceso de colaboración entre el organismo protector y la autoridad, cuya finalidad última es la reparación de tales violaciones¹¹⁹.

En otras palabras, se busca que tal proceso constitucional sea ágil y con un fuerte acento en la colaboración voluntaria de las autoridades involucradas con el organismo protector de los derechos, de lo cual deriva que acorde a su naturaleza, es idóneo que el mismo no esté sujeto a un esquema recursal, **pues las recomendaciones descansan en la fuerza moral** de ese tipo de organismos¹²⁰.

Incluso de los trabajos legislativos queda patente lo anterior, como se desprende de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional:

(...) el éxito de esta figura (...) radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública. Las conclusiones de la comisión son meras recomendaciones; es decir, no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirigen. Este principio es una de las características esenciales del Ombudsman, que lo mantiene al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional”¹²¹.

Así, para que opere a plenitud el sistema de recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos, no se requiere de la existencia de un mecanismo de revisión posterior, pues inclusive dicha garantía, atendiendo a su naturaleza, opera bajo una lógica no recursal, por lo que la apertura de una vía para reclamar tales recomendaciones, **representaría un obstáculo para el desenvolvimiento de las funciones que por mandato constitucional tiene a su cargo tienen las comisiones Nacional y locales**, en especial, en el tema del cumplimiento de las recomendaciones, cuando éstas han sido aceptadas por las autoridades, situación que inclusive se traduciría en un escenario no deseable para las víctimas de violaciones a derechos humanos¹²².

Sentadas esas bases, es clara la naturaleza del ombudsperson y el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, lo que ha conducido a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en Pleno como en Salas, a sostener que, por su naturaleza,

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 27.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ Iniciativa presentada por el Presidente de la República, el 19 de noviembre de 1991.

¹²² Sentencia dictada en el amparo en revisión 1066/2015, *op. cit.*, p. 29.

el cumplimiento de una recomendación no puede ser sometida a control judicial¹²³.

En efecto, la razón esencial radica en que existen diversos medios para hacer efectiva la protección de los derechos humanos y **el ombudsperson pertenece al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos**, destacando que entre los medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección rige **el principio de complementariedad**, que parte de la idea de que tanto la protección de la Constitución como las garantías constitucionales son complementarias entre sí, pues la intención de que coexistan en un orden jurídico determinado es que procuren una defensa de naturaleza integral, por lo que cada uno de los mecanismos actúa en momentos distintos. Al no existir jerarquía entre las garantías constitucionales sino un principio de complementariedad debe concluirse que **la validez de la determinación que se adopte a través de cada una no podrá sujetarse a un posterior análisis en otra¹²⁴.**

A la luz del contexto normativo ya desarrollado, corresponde verificar si las normas impugnadas alteran el sistema constitucional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que consagra el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la lectura de las normas combatidas, se desprende que uno de los objetivos del legislador coahuilense fue establecer el juicio local para la protección de los derechos humanos, medio que será de conocimiento del Pleno del tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional de la entidad.

Dicho medio de control tiene diversos supuestos de procedencia, entre los que se destaca:

Defendemos al Pueblo

¹²³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, *op. cit.*, párr. 727.

¹²⁴ *Ibidem*, párr. 728.

Norma impugnada de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Contenido
Art. 158, numeral 2.	<p>Esta norma establece que el juicio local para la protección de los derechos humanos procede:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) contra actos de autoridad responsable que omita o niegue aceptar una recomendación o informe de violaciones de derechos humanos que emita la Comisión de Derechos Humanos de la entidad; b) habiéndola aceptado no realice todo lo necesario para reparar en forma efectiva las violaciones cometidas.
Art. 195, numeral 13.	<p>En términos generales, establece la obligación de todo servidor público de responder las recomendaciones que le presente la Comisión de derechos humanos local o bien, explicar el motivo de su negativa a aceptarla.</p> <p>Además, señala que lo anterior se establece sin perjuicio del control jurisdiccional de las recomendaciones o informes previstos en la Constitución.</p>
Art. 195-A	<p>Refiere que los hechos materia de las resoluciones de una recomendación, denuncia, queja o informe de la Comisión de Derechos Humanos estatal podrán ser objeto de acción del juicio local de protección de derechos humanos ante el Tribunal Constitucional Local, a efecto de que determine las obligaciones de las autoridades correspondientes para reparar las violaciones que se acrediten.</p>
Art. 195-B, numerales 1 y 7.	<p>Señala expresamente como parte de sus atribuciones -además de formular recomendaciones y otras actuaciones- la facultad de la presidencia de ese Organismo de presentar el juicio de protección de derechos humanos para que el Tribunal Constitucional determine si es obligatorio o no la reparación de las violaciones que se acrediten conforme a los hechos constitutivos de una recomendación, queja o informe.</p> <p>Por otro lado, reitera que puede presentar el juicio de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 158, fracción III, de la misma Constitución coahuilense.</p>

Como puede colegirse de la lectura integral de las disposiciones, es evidente que el Congreso de Coahuila creó un medio de protección de los derechos humanos que permite someter a conocimiento jurisdiccional:

- a. Actos de autoridad que **omita o niegue** aceptar una **recomendación o informe** sobre violaciones a derechos humanos.
- b. Habiéndola aceptado, **no realice** todo lo necesario para **reparar** en forma efectiva tales violaciones.
- c. Hechos materia de resoluciones de una **recomendación, denuncia, queja o informe** de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, para determinar si es o no obligatoria la **reparación de las violaciones** a derechos humanos.

A juicio de este Organismo Nacional, el legislador de la entidad permite *judicializar* las recomendaciones, denuncias, quejas e informes emitidos por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila.

No obstante, como se ha abundado a lo largo del presente apartado, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal, las recomendaciones públicas que emitan los organismos protectores de derechos humanos no son vinculatorias. Además, dicho precepto constitucional también establece lo que sucede cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos.

Conforme a la Constitución General, con las recomendaciones que emitan los organismos protectores de derechos humanos puede ocurrir lo siguiente: a) que sean aceptadas y cumplidas; b) que sean aceptadas y no cumplidas, y c) que no sean aceptadas.

Tanto para los casos en que las autoridades se nieguen a aceptar las recomendaciones como para aquellos en que habiéndolas aceptado se nieguen a cumplir, la Constitución Federal les impuso la obligación de fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Adicionalmente, la Constitución prevé un mecanismo adicional: que los organismos protectores –tanto nacional como locales– acudan con los órganos legislativos que correspondan solicitando que llamen a las autoridades responsables a comparecer a fin de explicar el motivo de su negativa.

Al resolver sobre la validez de una norma similar en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la Constitución Federal prevé un mecanismo compatible con el sistema de protección constitucional no jurisdiccional de derechos humanos para que los organismos encargados de su protección procuren tanto la aceptación de sus recomendaciones como el cumplimiento de aquellas aceptadas a pesar de no tener la fuerza vinculante de una sentencia.

En ese sentido, se determinó que ese mecanismo es acorde a la naturaleza del sistema de protección constitucional no jurisdiccional de derechos humanos al que pertenecen las comisiones de derechos humanos, afirmación que encuentra sustento en que la reforma constitucional de 2011 preservó el carácter no vinculatorio de las recomendaciones (ni muchos menos a otros actos de esos organismos), es decir, se decidió mantener su fuerza basada en una autoridad moral.

Bajo esa óptica, si entre los propósitos de las comisiones de derechos humanos se encuentra el de complementar los medios de tutela de los derechos humanos con un mecanismo alternativo al jurisdiccional, de permitir el acceso judicial a la Comisión de Derechos Humanos de Coahuila para hacer efectivas sus decisiones o actos (recomendaciones, informes, quejas, denuncias) **es contrario a su naturaleza**, máxime que adicionalmente a los mecanismos no jurisdiccionales existen medios jurisdiccionales para que las personas que consideren transgredidos sus derechos los hagan efectivos.

La anterior conclusión no implica en modo alguno que deje a las víctimas en estado de indefensión, ya que en caso de que consideren que no ha existido una reparación integral o, no estén de acuerdo con algún otro aspecto que sea producto de dicha recomendación, adicionalmente podrán acudir en la vía que estimen pertinente a defender sus derechos.

Finalmente, se manifiesta que la presente impugnación no desconoce la libertad configurativa del Congreso local para crear los mecanismos que estime pertinentes para la defensa de los derechos humanos de las personas, sin embargo, al hacerlo no debe perder de vista que no deben contradecir o resultar incompatibles con el contenido de la Constitución Federal, lo cual sí acontece en el caso que nos ocupa, al haberle dado un alcance jurisdiccional a garantías que por definición constitucional,

no puede tener esa naturaleza. En consecuencia, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de las normas controvertidas.

QUINTO. El artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza establece como obligación prioritaria del Estado adoptar las medidas adecuadas, propias y necesarias para proteger a las mujeres en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza física.

Si bien es cierto, la mencionada disposición tiene una apariencia neutra, también lo es que, constituye una regulación permeada de estereotipos y roles de género en razón de la condición física de las mujeres, por lo que otorga una protección “especial” en atención a dichos caracteres.

En consecuencia, la configuración normativa se erige como una norma discriminatoria en contra de las mujeres que impide la consolidación de una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como una vida libre de violencia.

El presente concepto tiene el propósito de someter al escrutinio de ese Máximo Tribunal el artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza, debido a que se considera que atenta contra diversos derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

Esta situación se debe a que el precepto controvertido prevé como obligación prioritaria del Estado coahuilense adoptar las medidas adecuadas, propias y necesarias para proteger a las mujeres en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza física.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha regulación se encuentra permeada de estereotipos, estigmas y roles de género en torno a las características fisiológicas de las mujeres, pues continúa perpetuando una visión de inferioridad y una aparente debilidad de todas las mujeres por simple hecho de serlo, por lo que los trabajos que asuman deberán de atender a esa composición física, lo cual resulta discriminatorio en perjuicio de ese sector de la población, en función de su anatomía, obstaculizando una igualdad sustantiva e impidiendo una vida libre de violencia.

A efecto de evidenciar las aseveraciones previas, el presente concepto de invalidez se estructura en dos apartados, en el primero se desarrolla el contenido de los derechos humanos que se estiman vulnerados, con la finalidad de acotar el marco que permita realizar el análisis de la norma a la luz del bloque de constitucionalidad.

Una vez expuesto dicho estándar, en el segundo apartado se abordarán los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad en que incurre el precepto en combate.

A. Parámetro de regularidad constitucional

Por cuestión de orden, en atención a que se estima que la norma en combate transgrede diversos derechos fundamentales, el presente apartado se dividirá en diversas secciones, en las cuales se esbozarán las consideraciones necesarias para estar en aptitud de analizar su constitucionalidad.

1. Derecho de igualdad y no discriminación

Para dar inicio con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima conveniente partir de que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es per se incompatible con la misma.

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciben siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- Igualdad ante la Ley: obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- Igualdad en la Ley: opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar ~~diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.~~

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho

tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

2. Derecho de igualdad entre la mujer y el hombre

El reconocimiento del derecho fundamental de igualdad entre la mujer y el hombre en la Norma Fundamental se originó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1964, reforma que constituyó la continuación de un largo proceso para lograr una equiparación jurídica del hombre y la mujer.

En la mencionada reforma el Poder Reformador propuso incorporar en el artículo 4º de la Norma Suprema y elevar a categoría constitucional la igualdad jurídica entre los sexos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. Asimismo, el Constituyente tenía como finalidad facilitar la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales: 1) El proceso educativo; 2) El mercado laboral; 3) La revalidación de la vida familiar; y 4) Las estructuras públicas o políticas, régimen que, se dijo, suprimía cualquier signo de discriminación femenina.

Así, el invocado precepto constitucional busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona, pero también comprende la igualdad con el hombre en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho humano a la igualdad entre la mujer y el hombre establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual y busca garantizar la igualdad de oportunidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en diversos ámbitos.

Los alcances de este derecho humano a la igualdad entre la mujer y el hombre implican no solamente que ambos cuenten con las mismas posibilidades de oportunidades, sino también que en la consecución de éstas no partan de estereotipos, estigmas y prácticas discriminatorias que obstaculizan la materialización de la participación activa de la mujer en la vida política, económica, cultural, social y jurídica del país.

Por lo tanto, con la igualdad prevista por el artículo 4º constitucional y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad se trata de ordenar al legislador que no introduzca distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deberán ser razonables y justificables.

Si bien este derecho se consagró en la Ley Suprema desde hace ya varios años, es hasta la reforma a la Constitución General publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019 cuando el Constituyente verdaderamente reconoció expresamente en el numeral 4º la igualdad entre la mujer y el hombre, dejando atrás la expresión “igualdad entre el varón y la mujer”, cuyos vocablos aludían a una forma sutil de discriminación, pues referirse a “varones” dota de valores, virtudes o cualidades a los hombres, mientras que éstas no se agregan o hacen extensivas a las mujeres.

Por ello, el Poder Reformador estimó indispensable modificar el mencionado precepto por lo que hace a la identificación de los géneros entre hombres y mujeres, quienes son considerados iguales ante la ley. De esta manera se dispuso que el Estado garantice su protección en todos los ámbitos, potenciando la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Asimismo, con dicha modificación normativa se armonizó el lenguaje dentro de la Norma Fundamental, lo cual tiene implicaciones en el orden social, ya que permite abonar al cambio estructural requerido para la construcción de una sociedad más igualitaria y respetuosa de los derechos humanos de las mujeres.

Atento a ello, el derecho humano de igualdad entre la mujer y el hombre se consolidó y reconoció en el párrafo primero del artículo 4º de la Constitución Federal de la siguiente manera:

*“Artículo 4º. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
(...)”*

Finalmente, es importante referir que no solo contamos con el reconocimiento de este derecho en el ámbito nacional, sino que también se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales, como se advierte del texto de los artículos 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos , 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales , así como en las Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, “CEDAW”, por mencionar algunos.

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza resulta contrario a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, en particular de igualdad entre la mujer y el hombre, así como a una vida libre de violencia, reconocidos en el texto de la Norma Fundamental, así como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Lo anterior, en virtud de que la disposición normativa prevé como obligación prioritaria del Estado coahuilense adoptar las medidas adecuadas, propias y necesarias para proteger a las mujeres en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza física.

Empero, este Organismo Constitucional Autónomo considera que la mencionada regulación constituye una medida discriminatoria en contra de las mujeres, toda vez que continúa perpetuando estereotipos, estigmas y roles de género que fomentan una construcción social y jurídica basada en conceptos de inferioridad, impidiendo que éstas gocen de una vida libre de violencia y discriminación.

Ante tal panorama, esta Comisión Nacional estima que la norma impugnada es contraria al derecho humano de igualdad y a la prohibición de discriminación, pues impide una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, al otorgar una aparente protección a las primeras en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su condición física, lo que tiene como consecuencia un obstáculo a elegir libremente el empleo y profesión.

A fin de demostrar lo anterior, en este apartado se desarrollarán los argumentos por los que este Organismo Constitucional Autónomo considera que la norma de mérito transgrede el derecho humano de igualdad y no discriminación, particularmente la igualdad entre la mujer y el hombre, así como a una vida libre de violencia.

Debe enfatizarse que la referida disposición normativa resulta contraria al mandato de la Constitución Federal previsto en el párrafo primero de su diverso 4º, pues el mencionado precepto constitucional busca que las personas, independientemente de su sexo y género, sean tratados equitativamente frente a la ley, lo cual,

necesariamente implica que tanto la mujer como el hombre gocen de los mismos beneficios.

A efecto de demostrar la anterior premisa, es indispensable conocer la literalidad de la norma controvertida, la que textualmente prevé:

“Artículo 181. Será obligación prioritaria del Estado adoptar las medidas adecuadas, propias y necesarias para:

I. -IV. (...)

V. Proteger a las mujeres en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza física;

(...)”

A simple vista, únicamente se advierte que el Congreso local reconoció como una de las obligaciones del Estado coahuilense el implementar las medidas adecuadas, propias y necesarias para proteger a las mujeres en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza físico.

Sin embargo, por el diseño normativo del precepto controvertido de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza, aunque aparenta una posible neutralidad, lo cierto es que la norma en combate no garantiza el derecho fundamental de igualdad y prohibición de discriminación, como tampoco la igualdad entre la mujer y el hombre, toda vez que prevé una protección “especial o particular” para las mujeres en determinados tipos de trabajos, lo que implica que el Congreso local perdió de vista las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación, así como de las relaciones asimétricas de poder entre la mujer y el hombre.

Esta situación debe tomarse en particular consideración, toda vez que, al tratarse de una vulneración al derecho a la igualdad entre los sexos, el Congreso local debe de ser cauteloso en el diseño normativo, a efecto de que las expresiones empleadas generen efectivamente una neutralidad, de lo contrario tendrán un impacto discriminatorio y desigual en detrimento de las mujeres, tal como acontece en el presente caso.

Al respecto, es necesario señalar que la transgresión al principio de igualdad y no discriminación surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un

grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación, como acontece en el presente caso.

Tal situación de desigualdad que ha permanecido inmutable les impide ejercer los derechos fundamentales reconocidos por el bloque de regularidad constitucional, particularmente el de igualdad entre la mujer y el hombre.

Por tanto, el diseño normativo del precepto impugnado produce, mediante su texto, un efecto discriminatorio y desigual en contra de las mujeres, al erigirse sobre una base de estereotipos, roles género y estigmas en detrimento de ese sector de la población; lo que conlleva otorgarles un trato de inferioridad o subordinación, con base en prejuicios que históricamente han sido reiterados.

En este punto, conviene recordar que un estereotipo de género es una preconcepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas socialmente dominantes y persistentes.

Por lo tanto, la disposición normativa en combate prevé un trato diferenciado derivado de la connotación de que la mujer, por su constitución fisiológica es en sí misma “débil o frágil” que amerita una protección especial, sobre todo cuando se trate de determinados empleos o profesiones, lo que implica un estereotipo de género, esto es, la preconcepción de que ellas son acreedoras de medidas protectoras particulares por el simple hecho de serlo, sin considerar que cada mujer en su individualidad goza de caracteres que no la limitan en sí misma para el desempeño de específicos empleos .

Asimismo, es de resaltarse que la norma impugnada no solo es contraria al texto de la Norma Fundamental, sino también a obligaciones convencionales, pues en términos de los diversos 2, incisos a) y f) , y 7, inciso b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Estado Mexicano se encuentra obligado a cumplimentarla, desde el 23 de marzo de 1981, data en que fue ratificada por los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica indiscutiblemente que el estado de Coahuila de Zaragoza al ser parte integrante de esta Nación se encuentra sujeto a constreñirse a la observancia de la CEDAW.

En ese sentido, el Comité de la CEDAW ha sostenido que los Estados partes deben ocuparse de todos los aspectos de sus obligaciones jurídicas en virtud de la Convención para respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad. La obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre.

También el citado Comité señaló que los Estados partes tiene la obligación de no discriminar a la mujer por acción u omisión, pudiendo ocurrir cuando el Estado no adopta las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes.

En ese sentido, se advierte que el Congreso local no únicamente soslayó el mandato de la Constitución Federal, sino también pasó por alto las obligaciones convencionales derivadas de la CEDAW, lo anterior en virtud de que el artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza se encuentra construido en roles, estereotipos de género y estigmas en contra de las mujeres, por lo que más allá de proteger y garantizar una igualdad sustantiva propicia un trato discriminatorio.

Aunado a lo anterior, la legislatura local inobservó las obligaciones convencionales adquiridas del Estado mexicano, respecto a garantizar a las mujeres el derecho a vivir una vida libre de violencia, lo que implica adoptar y aplicar medidas legislativas, así como otras preventivas, adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular las actitudes patriarcales y los estereotipos, la desigualdad en la familia y el incumplimiento o la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer, y promover el empoderamiento, la capacidad de acción y las opiniones de las mujeres .

Así, tal como se ha sostenido, la norma controvertida se encuentra permeada de estereotipos que limitan a la mujer como un ser débil y/o frágil, inferior que requiere de protecciones especiales, dadas sus condiciones mismas en torno a su constitución fisiológicas, en consecuencia, el legislador local perpetúa estereotipos, roles de

género, estigmas asociados a dicho sector de la población, propiciando situaciones de desigualdad y asimetría.

Además, la norma controvertida provoca una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social y que no supera un escrutinio estricto.

Es oportuno destacar que la norma impugnada impide la igualdad de oportunidades laborales o profesionales para las mujeres, pues obstaculiza que tanto hombres como mujeres puedan elegir libremente, sin limitación alguna, el empleo o profesión que deseen.

Ahora bien, para robustecer el presente argumento es necesario mencionar que en términos similares se pronunció la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, en el cual determinó que existe discriminación en el caso en el que se excluyó del proceso de selección de conductores de vehículos de transporte público a una mujer, por su mera condición de mujer.

En el mencionado precedente, la Corte Suprema argentina determinó que no existe razonabilidad en excluir a las mujeres para desempeñarse como conductoras de vehículos de transporte público, pues advirtió que dicha determinación se basaba en estereotipos ocasionando una situación de discriminación que obstruía el correlativo derecho a elegir el empleo que así se desee.

Si bien es cierto en el caso en concreto, la norma impugnada no determina expresamente una limitación a la libertad de elegir el empleo o profesión, también lo es que la legislatura local instauró una regulación que pretende “proteger” a las mujeres que desempeñen determinados empleos a causa de sus condiciones físicas inherentes.

Defendemos al Pueblo

Se reitera que mencionada regulación perpetúa estigmas y construcciones sociales relativas a que las mujeres son inferiores al tener una condición física “frágil o débil” que amerita una protección particular, sobre todo en determinados empleos.

Lo anterior contribuye a que las mujeres no puedan incluirse plenamente a las diversas actividades dentro de la sociedad coahuilense, pues la norma les otorga un tratamiento de inferiores a causa de su constitución fisiológica.

Destacado lo anterior, queda claro que la norma cuestionada al prever como obligación prioritaria del Estado coahuilense la adopción de medidas adecuadas, propias y necesarias para proteger a las mujeres en determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza física, constituye una medida legislativa discriminatoria, permeada de estereotipos, estigmas y roles de género que invisibilizan el potencial de dicho sector de la población, al continuar perpetuando una construcción social de que las mujeres, por el simple hecho de serlo, son frágiles, débiles y por lo tanto, inferiores, por lo que requieren medidas particulares.

Con la finalidad de enfatizar tal conclusión, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de la norma reclamada.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal, cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe

estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada incumple con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para otorgar una protección “especial” a las mujeres en determinados tipos de trabajos por razones inherentes a su naturaleza física, por lo tanto, la norma no supera esta primera grada de examen estricto y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Lo anterior, pues únicamente se basa en una distinción “biologicista”, que históricamente se ha reservado a las mujeres, al conceptualizarlas como seres débiles o frágiles en sí mismos, por lo que no son aptas para el desempeño de ciertos empleos o profesiones.

Es decir, la medida legisla adoptada por el Congreso local obstaculiza la consolidación de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito profesional o en su inclusión laboral.

En ese sentido, el artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza no supera la primera grada del escrutinio, ya que no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectado con el logro de objetivo constitucional alguno y menos se trata de una medida menos restrictiva posible.

En consecuencia, el artículo 180, fracción V, de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza genera un trato desigual y discriminatorio en razón de género en contra de las mujeres e impide se les garantice una vida libre de violencia, en detrimento de sus derechos fundamentales.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 14 de enero de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, de resultar fundado el primer concepto de invalidez y consecuentemente se declare la inconstitucionalidad de la Constitución Política del Estado de Coahuila Zaragoza, con el fin de evitar una posible afectación mayor a las medidas positivas de la legislación en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en sus derechos políticos, se solicita a ese Máximo Tribunal que postergue los efectos de dicha declaratoria y vincule al Congreso de la entidad a celebrar la consulta en la materia conforme a los parámetros constitucionales y convencionales exigidos y posteriormente emita una nueva disposición.



1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la

Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Decreto 261 por el que se reformó la Constitución Política y se expidieron las cartas de derechos, todas del Estado de Coahuila Zaragoza, publicado el 19 de agosto de 2022 (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a los que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

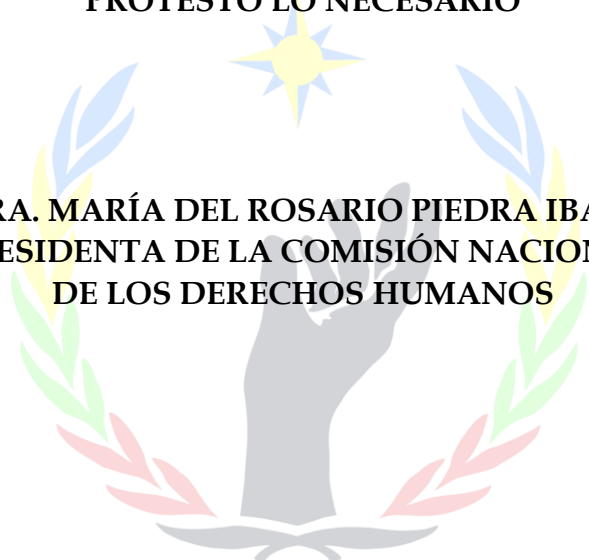
CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**



LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo