ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 13 DE JUNIO DE 2024.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

223/2023

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57 TER, PÁRRAFOS PRIMERO, NOVENO Y DÉCIMO, DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE SEIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS, MEDIANTE DECRETO 465.

(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT)

**3 A 30
RESUELTA**

448/2023

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DEL MENCIONADO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL DE DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS, MEDIANTE DECRETO MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO.

(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF)

**31 A 48
RESUELTA**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 13 DE JUNIO DE 2024.

ASISTENCIA:

PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**LENIA BATRES GUADARRAMA
(SE INCORPORÓ DURANTE EL
TRANSCURSO DE LA SESIÓN)**

**ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN OFICIAL)**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenos días, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública

ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 58 ordinaria, celebrada el martes once de junio del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. En el caso, el Ministro González Alcántara no estará presente en esta sesión por estar realizando una comisión de esta Suprema Corte.

En cuanto al acta, consulto si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES.

Continúe, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 223/2023, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57 TER, PÁRRAFOS PRIMERO, NOVENO Y DÉCIMO, DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Ríos Farjat y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 57 TER, PÁRRAFOS PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “O QUE EL USUARIO SE ENCUENTRE EN ESTADO DE INCAPACIDAD TRANSITORIA O PERMANENTE”, NOVENO Y DÉCIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “O QUE NO TIENE CONCIENCIA DE LO QUE HACE”, DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 465, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL SEIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS, TAL COMO SE PRECISA EN EL CONSIDERANDO V DE ESTA DECISIÓN.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Consulto a este Tribunal Pleno los apartados de competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia y sobreseimiento. ¿Alguien tiene alguna observación? En votación económica ¿la aprobamos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Pasaríamos al estudio de fondo. Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con todo gusto, Ministra Presidenta. En el presente considerando V, que va de las páginas 10 a 37 del proyecto, se propone declarar infundado el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que se alega la inconstitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 57 Ter que se adicionó a la Ley de Salud de Aguascalientes porque, a su parecer, debió efectuarse una consulta previa a personas con discapacidad.

El artículo tuvo como objetivo armonizar el sistema local con el diverso artículo 51 Bis de la Ley General de Salud, en relación con el consentimiento informado como medio para hacer efectiva la autonomía de las personas usuarias en la toma de decisiones de índole médica, cuyo contenido es idéntico al impugnado, es decir, la reforma no se dirigió a las personas con discapacidad, sino, en general, a quienes usan los servicios de salud del sector público, social o privado, con independencia de si se está o no en una situación de discapacidad.

Cierto es que encontramos porciones normativas como “o que el usuario se encuentre en estado de incapacidad transitoria o permanente”, o esta otra expresión “o que no tiene conciencia de lo que hace”, que, a decir de la accionante, hacen referencia a personas con discapacidad y de ahí la necesidad de consulta que alega; sin embargo, dichas porciones normativas establecen la forma en la que debe recabarse el consentimiento cuando la persona usuaria no esté en condiciones de hacerlo directamente, lo que abarca los casos en los que las personas usuarias tienen alteraciones del nivel de conciencia, como el estado de coma, cuando estén inconscientes por el tipo de enfermedad que padecen o algún accidente o cualquier otra situación en la que no puedan expresar su voluntad.

En cuanto al párrafo noveno del artículo 57 Ter señalado, que establece lo que debe entenderse por “ajustes razonables”, el proyecto señala que si bien regula una figura fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y en igualdad de condiciones, lo cierto es que el Congreso local no estaba obligado a llevar a cabo una consulta (es lo que propone el proyecto), pues de su lectura de la norma es posible advertir que la definición se retomó del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en otras palabras, parecería que sería tanto como consultar el propio parámetro de regularidad convencional.

Por lo anterior, la propuesta que respetuosamente se hace a este Pleno es reconocer la validez del artículo 57 Ter, párrafos

primero, en la porción normativa (que ya señalé entre comillas) “o que el usuario se encuentre en estado de incapacidad transitoria o permanente”, párrafo noveno, y décimo en la porción normativa “o que no tiene conciencia de lo que hace”, de la Ley de Salud del Estado de Aguascalientes. Esta es la propuesta, Ministra Presidenta. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado, (respetuosamente) me pronunciaré en contra del sentido del proyecto, en primer lugar, en relación con las porciones normativas de los párrafos primero y décimo del artículo 57 TER tal como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 136/2023 que discutimos en la sesión pasada, aun cuando este tipo de normas no estén dirigidas exclusivamente a las personas con discapacidad, sino a un grupo poblacional más amplio, lo cierto es que sí son susceptibles de afectarles por lo que era necesario llevar a cabo una consulta previa. Además, independientemente de si la norma amplía la protección de derechos de este grupo o no, el Congreso se encontraba obligado a consultarles, ya que conforme al criterio de este Alto Tribunal resulta primordial no adoptar una postura en donde el Pleno se sustituya en la voluntad de este grupo en situación de vulnerabilidad asumiendo cuestiones que les corresponde a ellos y a ellas decidir.

Ahora bien, sí es cierto que la adición al artículo 57 Ter obedeció a un ejercicio de armonización entre la Ley de Salud

del Estado de Aguascalientes y la Ley General de Salud de los trabajos legislativos de esta última, se advierte que la regulación del consentimiento informado se realizó en el marco de diversas razones en materia de salud mental para las cuales se tomaron en cuenta los derechos y la autonomía de las personas con discapacidad. En este sentido, tal y como voté al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2022, considero que si bien existe una diferencia entre los conceptos de incapacidad y discapacidad, lo cierto es que el primero de ellos puede comprender a las personas con discapacidad, como sucede en el presente caso. Aquí, si bien la norma pudiera dirigirse a todas a aquellas personas que no tengan oportunidad de dar su consentimiento con independencia de si tienen o no tienen una discapacidad, lo cierto es que también las comprende a ellas, lo que resulta suficiente (desde mi perspectiva) para que surja la obligación de llevar a cabo una consulta.

Lo anterior se ejemplifica con el punto 4 de la Observación General Número 7 del Comité de Derechos de Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, donde se explica la importancia de consultar a las personas con discapacidad, radica (precisamente) en hacerlas parte a través del principio de participación genuina de las decisiones que se adopten, que guarden relación con su vida o repercutan en ella.

Ahora, en lo que respecta al párrafo noveno de la norma impugnada, como mencioné en la sesión anterior, no comparto la interpretación que se propone del artículo 4.4 de la Convención sobre Derechos de las Personas con

Discapacidad, toda vez que la consulta no puede ser entendida como un impedimento al ejercicio de los derechos de este grupo poblacional; y, finalmente, tal y como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 210/2020, el hecho de que una norma replique el contenido de un precepto constitucional o convencional, (en mi opinión) ello no exime de la obligación que tienen los Congresos de llevar a cabo una consulta previa. Bajo estas consideraciones, mi voto será en contra del reconocimiento de la validez de las porciones normativas impugnadas del artículo 57 Ter de la Ley de Salud del Estado de Aguascalientes. Es cuanto, Ministra Presidenta.

(EN ESTE MOMENTO SE INCORPORA AL SALÓN DE PLENOS LA SEÑORA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Muchas gracias, Ministra Presidenta. Respetuosamente, yo no comparto la propuesta y estoy por la invalidez de todo el decreto. Como se establece en el proyecto, el artículo 57 Ter, de la Ley de Salud del Estado de Aguascalientes es una réplica de la Ley General de Salud en su artículo 51 Bis. De una revisión de la ley general advierto que en los artículos transitorios de la Reformas de 2009 y 2022, en la materia no existe mandato de armonización para las legislaturas de los Estados, de hecho, el artículo tercero transitorio a la Reforma de dieciséis de mayo de dos mil veintidós establece que será el Ejecutivo Federal el que deberá realizar la armonización de

las normas oficiales correspondientes. Al respecto, la Norma Oficial Mexicana sobre el expediente clínico regula los requisitos de consentimiento informado. Por lo tanto, en mi opinión, la legislatura de Aguascalientes no tiene competencia para legislar en la materia, por lo que el decreto es inválido por falta de competencia.

Mi postura no se contrapone con otros asuntos de consulta previa en los que hemos invalidado normas cuando las legislaturas de los Estados reiteran leyes generales, como son los casos de educación inclusiva o de Ley de Víctimas. En esos supuestos, la distribución de competencias es distinta y existe mandato de armonización para las legislaturas de los Estados, lo mismo sucede, por ejemplo, en materia de objeción de conciencia, en la que la Ley General de Salud ordena a los Estados la armonización o también cuando la propia ley general les otorga la facultad para realizar actividades en materia de prevención y control de enfermedades transmisibles. En este caso, la Federación ya ocupó el espacio para regular en materia de consentimiento informado, por lo que se excluye a la legislatura estatal de regular en la materia. Esto se suma a que en la acción de inconstitucionalidad 16/2016 sobre gestación subrogada, señalamos que el Ejecutivo Federal es quien tiene la facultad de emitir la regulación técnica que asegure la uniformidad de criterios en todo el territorio nacional en materia de salubridad general. Por lo tanto, estoy en contra del proyecto y por la invalidez de todo el decreto. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más?
Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, gracias. Y yo también, como lo hice en el asunto de hace unos días, semejante a este de consulta y coincido mucho con las razones que dio la Ministra Loretta Ortiz, yo creo que debe declararse la invalidez de estas normas, ya que sí era necesario hacer una consulta a las personas con discapacidad y, entre otras cosas, por que deben declararse la invalidez de estas porciones impugnadas del artículo 57 Ter, en el sentido de que, como lo he reiterado conforme a lo previsto en el artículo 1 de la Constitución y 4.3 sobre la Convención Sobre Derechos de Personas con Discapacidad, todas las personas se encuentran... funcionarios y legisladores se encuentran obligados a realizar una consulta estrecha y a colaborar con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representen, precisamente, para materializar el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, por lo que es necesario que las autoridades ejerzan facultades que puedan beneficiar a las personas con discapacidad previo la consulta y la interacción que hayan tenido con estos grupos. En esta situación no es así, además de que las normas no tienen la definición que se requiere, por ejemplo, el concepto de “incapacidad transitoria o permanente” o a qué referente debe entenderse para entender estas definiciones o en la otra afirmación que contiene la norma de que “no tiene conciencia de lo que hace”, pero independientemente de esto, yo estoy por la invalidez de estas porciones, precisamente, por la falta de consulta que el Congreso local debió haber realizado, no niego que el Congreso local replicó lo establecido en la Ley General de Salud y que al retomar la definición de los “ajustes

razonables” en términos establecidos en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, procuró encontrar un beneficio, pero ese beneficio tiene que estar evaluado precisamente con las personas con discapacidad, de tal manera que yo, como integrante de este Pleno, no podría afirmar que les es benéfico inevitablemente. Yo creo que la consulta es precisamente el instrumento necesario para que ellos definan desde su situación cuál es la norma que les pueda beneficiar o no.

En ese sentido, mi voto es en contra del proyecto y por la invalidez del artículo 57 Ter, en las porciones del párrafo primero que dice: “o que el usuario se encuentre en estado de incapacidad transitoria o permanente” y los párrafos noveno y décimo en la porción que dice: “o que no tiene conciencia de lo que hace”, todo esto publicado en el Decreto 465 del periódico oficial de la entidad, el seis de noviembre de dos mil veintitrés. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más?
Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. Yo, en este caso estaré de acuerdo con el proyecto quizá no con todas sus consideraciones, pero me siento obligado a explicar las razones de por qué vengo en este caso de acuerdo con el proyecto, sobre todo, porque como bien lo ha recordado el Ministro Luis María Aguilar, apenas el martes resolvimos un asunto que también tenía que ver con consulta y yo voté por la obligación de la consulta; sin embargo, me

parece aquí de la lectura del proyecto es que las razones son totalmente distintas a las que (desde mi punto de vista) sostenían el proyecto que vimos el martes, son totalmente distintas.

Yo de lo que me separo en este proyecto y ahorita voy a decir por qué todo lo que comparto. Me separo únicamente en el que el hecho de que esté establecido para todas las personas y no menciona, efectivamente, personas con discapacidad ya no, o podemos llegar a la conclusión de que no es una afectación directa o indirecta a las personas con discapacidad, yo creo que hay muchos textos legales que aunque no se les mencione específicamente, hay una afectación (digamos) desproporcionada a este grupo vulnerable y creo que es el caso, ¿sí? es decir, no basta con decir: aquí no hay que considerar que cuando habla el legislador de incapacidad total y permanente, es forzosamente persona con discapacidad.

Yo creo que (digamos) si la definición del consentimiento informado en procedimientos médicos, si bien, efectivamente, no es únicamente para personas con discapacidad, sí afecta o incide más que afectar, incide de manera desproporcionada en las personas con discapacidad, aunque no se mencione específicamente en el texto. No es un tema nuevo, la Primera Sala ha tenido varios pronunciamientos sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y cómo las restricciones a esta, es una de las maneras en que se sigue obstaculizando el ejercicio de los derechos humanos, basta con leer, por ejemplo, el amparo en revisión 1368/2015, el 702/2018, el amparo directo en revisión 44/2018 y además, a

nivel internacional se ha discutido mucho este tema y se ha llegado a la conclusión que una de las prácticas más violatorias de derechos a este grupo es, precisamente, los procedimientos médicos sin su consentimiento, justamente mediante normas que permiten que otras personas emitan su consentimiento, en el lugar de personas con discapacidad. El Comité de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, hizo una recomendación en el dos mil veintidós tras la revisión de cumplimiento del Convenio a México, recomendándonos, cito textualmente: “que eliminemos las excepciones legales al requisito de consentimiento libre e informado a todas las personas con discapacidad para las intervenciones médicas, incluida la hospitalización y garantice el cumplimiento del requisito de consentimiento libre e informado, con respecto a todas las personas con discapacidad”.

Las razones por las que yo sí comparto el resto de las consideraciones, es que esta sí es una norma de armonización. Yo he sostenido, y lo que expongo a continuación lo tengo en votos concurrentes en temas similares, en este caso no hay un cambio en el régimen jurídico de las personas con discapacidad. El artículo sí es una armonización, una copia del artículo 51 Bis 2 de la Ley General de Salud, y yo siempre he sostenido que en estos casos no tiene que haber una consulta o que al menos como Tribunal Constitucional en un esquema Federal complicado, como es el constitucional mexicano, donde tienes a la Constitución, una cantidad de leyes generales o de armonización y después las Leyes locales que tiene que ser consistentes, en unos casos

esas leyes distribuyen competencias, en estos casos solo obligan a armonizar, en otros casos crean sistemas de orden obligatorio, en fin. Dada esa complejidad en relación con la consulta, pues sí tenemos que preguntarnos, yo lo hago en este caso, la obligación de consultar era en la ley general o es en las leyes locales cuando solamente están armonizando o es en las 2, en todo caso, ¿no?

Para mí, de la lectura del artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad y la interpretación que ha dado el Comité de la misma, entiendo que para determinar si la consulta previa a personas es necesaria, es necesario verificar primero, si es una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas, para hacer efectiva la Convención, entiendo que eso es lo que hizo la ley general, no esta ley ¿sí? o bien si se trata de una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con discapacidad, donde es precisamente donde toma relevancia en estas cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente el “Nada sobre nosotros sin nosotros” y, segundo, si estas disposiciones entonces modifican ese régimen de derechos y obligaciones.

En el caso, insisto, yo así lo he sostenido, es en este caso, es la reiteración de lo señalado en el 51 Bis de la Ley General de Salud y que tiene que ver mucho con lo que dijo el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en otro sentido, para mí, no me llevaría a la inconstitucionalidad por falta de competencia, pero aquí la consulta, llevar a consulta, obligar a la legislatura local a llevar a consulta sobre un tema como es el consentimiento

para procedimientos médicos, que es materia de salubridad general y, desde mi punto de vista, en este caso, exclusiva de la Federación. Entonces, aquí sí podemos decir cuál es el fin último de la consulta, si modifica los conceptos o de la Convención o de la ley general, estaríamos señalando que excede a su competencia y que sería inconstitucional la norma. Por esto yo considero que en este caso específico, y así lo haré en mi voto (en su caso) o particular o concurrente, daré a conocer por qué en este caso yo creo que no se requería la consulta.

Desde luego, perdón, con eso termino, la definición de “ajustes racionales”, que es exactamente como la trae la Convención, no, lo he señalado también, es retomar lo que la Convención señala, no me parece (a mí) que debiera o tuviera que llevarse a consulta por estas razones. Por esto yo iré con el proyecto, haré un voto concurrente en su caso. Muchas gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo comparto el sentido del proyecto, en cuanto a que reconoce la validez del artículo 57 Ter de la Ley de Salud del Estado de Aguascalientes, pero me separo de ese apartado relacionado con la metodología, específicamente de los párrafos 24 a 42, que asumen la consulta en materia de personas con discapacidad como un requisito procedimental de rango constitucional, de manera

que su Omisión constituiría un vicio invalidante del procedimiento legislativo.

La acción de inconstitucionalidad, como hemos mencionado en repetidas ocasiones, es un mecanismo de control abstracto que sirve para expulsar del orden jurídico las normas generales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, se faculta a la Suprema Corte para determinar si la norma contraviene el Texto Constitucional y entonces se declara su inconstitucionalidad, es decir, la Constitución Política le otorga competencia para resolver el fondo del asunto a esta Suprema Corte, pero no le concede competencia o facultad para revisar aspectos formales como el procedimiento legislativo en sí mismo.

No obstante, la Suprema Corte ha interpretado que sí tiene esa potestad al considerar que la constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada, tanto desde el punto de vista material como formal. El problema de asumir este criterio es que privilegia el estudio de la forma sobre el fondo, contraviniendo a su vez el artículo 17 Constitucional y generando espacios de discrecionalidad que (digamos) ponen en riesgo el principio de seguridad jurídica, como aquel que determina potencial invalidante en (algún) alguna normativa, como argumento para emitir la inconstitucionalidad correspondiente.

Además, aplicar esta metodología implica el riesgo de expulsar del sistema jurídico normas cuyo contenido en estricto sentido sí son constitucionales y sin tomar en cuenta que al invalidarlas se puede violar el principio de progresividad

o perjudicar a sectores sociales que la norma impugnada pretendía proteger, como ha sucedido en diversos casos, justamente al tratarse de personas con discapacidad o algún otro sector vulnerable de nuestra población.

Contrario a lo que sostiene el proyecto, existen casos en los que no es necesario realizar la consulta, lo que hace evidente que no es una formalidad esencial del procedimiento legislativo en sí mismo. Un ejemplo de ello son las obligaciones expresamente asumidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en las que el Estado Mexicano no podría someter a consulta compromisos signados porque sería imposible reconocer como válido un resultado distinto al que, sino el propio Estado Mexicano.

En este caso se impugna (entre otros) el párrafo noveno del artículo 57 Ter de la Ley de Salud Local, que añadió (para concluir) la definición de “ajustes razonables” que ya establece la Constitución local y que determina que es acogida por la Ley General de Salud, es decir, se trata de armonizar dicho instrumento con la Ley General en la materia y la Convención para Personas con Discapacidad.

En consecuencia, no sería procedente someter a consulta si se incorpora o no esa definición, porque el Estado Mexicano ya está obligado a respetarla. Otro caso en el que no es necesario realizar la consulta es, en el caso de normas que no afectan a las personas con discapacidad, aun si están dirigidas a dichos a... (bueno), aun si están incluido dicho sector, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

de las Naciones Unidas, ha explicado en el párrafo 19 de la Observación General número 7 (2018), sobre la participación de las personas con discapacidad en la aplicación y seguimiento de la Convención, lo siguiente:

“Corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte, demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas”.

En tal sentido, la obligación de consultar a las personas con discapacidad no se activa ante cualquier medida legislativa, sino específicamente cuando esta, tiene un impacto significativo en los derechos específicos de este grupo vulnerable.

En el caso concreto, la norma impugnada no afecta a las personas con discapacidad, tan es así que, la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos reconoce en la demanda presentada ante esta Corte, que la ley impugnada, busca garantizar que las personas con discapacidad accedan a los servicios de salud en el Estado de Aguascalientes, y brinden de manera independiente su consentimiento sobre los tratamientos que les son propuestos, además, de asegurar que se les proporcione la atención de urgencia necesaria para salvaguardar su vida, por lo que no parece necesaria la realización de la consulta.

Además, las modificaciones de los párrafos primero y décimo del artículo 57 Ter de la Ley Local de Salud, no están dirigidos a personas con discapacidad (como aquí se ha señalado), sino a la población en general, a las personas usuarias de servicios de salud, por lo que tampoco son motivo para que el Congreso local hubiera debido llevar a cabo una consulta, como refiere el párrafo 48 del proyecto presentado.

En múltiples casos, esta Suprema Corte ha decidido invalidar normas generales relacionadas con personas con discapacidad, con base en el argumento de que el derecho a la consulta reconocido en la Convención cristaliza el lema “Nada sobre nosotros sin nosotros” que ha sido la demanda de este grupo en situación de vulnerabilidad, incluso, en la acción de inconstitucionalidad 156/2022, que reconoció que son las personas con discapacidad quienes se encuentran en la mejor posición para definir si las medidas legales son adecuadas y suficientes para garantizar sus derechos.

Siguiendo esta misma línea argumental, la Suprema Corte debería consultar a las personas con discapacidad, por lo menos, dándoles vista de los asuntos si no es que habilitando audiencias públicas para escucharlas, sobre todo, cuando se pretende invalidar una norma que ya les está reconociendo un beneficio, un derecho determinado. De otro modo, resulta demagógico que por un lado, se defienda su derecho a participar en decisiones que les afectan, pero por otro, se invaliden normas sin escucharlos cuando en apariencia simple les benefician.

Es válido que nuestras sentencias demuestren la agudeza intelectual de esta Corte, pero es más importante que sean socialmente relevantes y útiles fundamentalmente para las personas que requieren la protección de esta Suprema Corte y que requieren, por estar reconocidas como vulnerables, que esta instancia apoye la posibilidad de su desarrollo. Es cuanto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo también soy de la idea de que este asunto presenta características distintas al que resolvimos el martes pasado. En este caso, a mí me parece (como lo sostiene el proyecto) que no es necesario la realización de la consulta a personas con discapacidad.

La norma que se analiza en primer término, el artículo 57 Ter, es una norma genérica que va dirigida a un universo indeterminado de personas. No es una disposición que se emita en razón o en aras de atender las circunstancias particulares de las personas con discapacidad. Se señala que los usuarios de los sistemas de salud de Aguascalientes tienen derecho a decidir libremente sobre la aplicación sobre los procedimientos, diagnósticos y terapéuticos ofrecidos, lo que conocemos como “el consentimiento informado”, y luego establece una disposición para circunstancias específicas: “en caso de urgencia, o que el usuario se encuentre en estado de incapacidad transitoria o permanente”. Yo interpreto que este estado de incapacidad transitoria o permanente es para efecto de poder emitir su consentimiento informado. No se refiere a

un estado permanente o a una persona que está en una situación de discapacidad, sino que no tiene la posibilidad, en ese momento, de expresar su consentimiento respecto de los procedimientos terapéuticos o diagnósticos que se le van a aplicar.

En este caso, establece que la autorización será otorgada por un familiar que lo acompañe o por su representante legal. Yo no advierto que esta sea una norma que esté dirigida a regular situaciones relacionadas con personas con discapacidad. Me parece que es una norma totalmente neutra, que va dirigido a cualquier persona y que, (claro) en algún momento, pudiera verse en una situación como la que señala este dispositivo, alguna persona con discapacidad, pero no es una norma que regule su situación específica. Así es que, yo por este motivo estaría de acuerdo con el proyecto y, también, adelantando mi criterio respecto del último párrafo del artículo donde se define o se da un concepto de lo que son “ajustes razonables”, pues, aunque ahí sí se hace referencia a personas con discapacidad, pues es una simple definición que lo único que está haciendo es armonizar con la legislación nacional en cumplimiento de la obligación que tiene y que tampoco veo que modifique, de ninguna manera, la situación de las personas con discapacidad para poder establecer que sea una norma que afecte, y no hablo afectación en términos de perjuicio, sino simplemente que tenga que ver con su ámbito o con la esfera jurídica propia de las personas en esa situación. Así es que yo, en este caso, estaría de acuerdo con el proyecto. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más?
Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo, comparto el reconocimiento de la validez de las porciones normativas impugnadas, así como del párrafo que se señala, toda vez que estas disposiciones al regular cómo deben proceder las instituciones de salud cuando una persona se encuentra en un estado que le impide razonar sobre sus propios actos, se trata de normas que no están dirigidas específicamente a personas con alguna discapacidad, sino a todas las mujeres y hombres adultos que cursan una situación de inconciencia para aceptar o rechazar un tratamiento médico.

La norma en cuanto al párrafo que señala los ajustes razonables, esta norma se limita a reiterar con idéntica redacción el quinto párrafo del artículo 2° de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, lo cual no requiere de ser consultado a ese sector de la población, porque dichos ajustes son derechos de los cuales ya gozan. Por estas razones, yo estoy con el proyecto. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra. Yo creo que sí es muy importante lo de la consulta que se haga en los procesos legislativos o que se dé la

participación de los grupos parlamentarios en toda forma, que cualquiera de los que integran una legislatura tenga la oportunidad de trabajar. Yo creo que eso es fundamental, porque en una legislatura todos los diputados o senadores, en su caso, representan a una porción de la población por la que fueron electos.

De tal manera que, para mí, es de suma importancia que exista eso. Y como lo dijo, inclusive, la Ministra Batres “hay que escucharlos”, exacto, y para eso están sus representantes que son los diputados y se les debe escuchar en todo procedimiento. No me parece simplemente una mecánica material el que se haga un trámite, sino que es el dar la oportunidad de que los miembros de una sociedad sean escuchados a través de sus representantes; sin embargo, habiendo escuchado al Ministro Laynez y al Ministro Pardo, coincido mucho con sus argumentaciones y me convencen que, en este caso, en este caso en particular, el proyecto debe aprobarse (desde mi punto de vista) y, por lo tanto, que no es necesario, por las circunstancias especiales de esta legislación, por que se declare la invalidez de la norma.

De esta manera, a pesar de lo que dije hace un momento, pero habiendo escuchado razones al respecto, cambiaré mi voto y votaré por el proyecto en su sentido y, si acaso, formularé algún voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Yo estaría parcialmente a favor. En primer lugar, me separo de la metodología empleada, pues considero que no debe

acudirse a los trabajos legislativos de la Ley General de Salud para interpretar un artículo de la Ley de Salud de Aguascalientes.

Estoy parcialmente a favor de la propuesta únicamente por la validez del artículo 57 Ter, párrafo primero, en su porción normativa “o que el usuario se encuentre en estado de incapacidad transitoria”, ya que no se encuentra (a mi juicio) dirigida, ni afecta de manera destacada los derechos e intereses de las personas con discapacidad, sino que se refiere a situaciones en las que se puede encontrar cualquier persona. Se trata de casos en los que el paciente, por una situación especial, no se encuentra en posibilidades de expresar su voluntad, por ejemplo, haber perdido la conciencia por un golpe y a esto puede estar expuesto cualquiera.

Por lo que únicamente, por lo que respecta a esta porción normativa que se refiere a la incapacidad transitoria, considero que no era necesario efectuar una consulta previa.

Por otro lado, estoy en contra de las demás consideraciones y por la invalidez del artículo 57 Ter, párrafo primero, en su porción normativa “o permanente”, párrafo noveno y párrafo décimo, en su porción normativa: “o que no tiene conciencia de lo que hace”. Estimo que estas porciones normativas sí afectan directamente en los derechos e intereses de las personas con discapacidad de manera destacada.

En lo particular, no imagino una situación en la que una persona presente una incapacidad permanente, pero no se

encuentre en una situación de discapacidad. De igual forma, la expresión “o que no tiene conciencia de lo que hace” tiene un impacto diferenciado en el grupo de personas con discapacidad, ya que regula el consentimiento informado de las personas que se pueden encontrar en esa condición derivado de una condición clínica; mientras que el párrafo noveno, que define lo que se debe entender como “ajuste razonable” para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, impacta directamente en los derechos de estas personas.

Yo no lo veo, únicamente, como una formalidad, sino como un derecho sustantivo de las personas que se encuentran en esta situación derivado del artículo 1º de nuestra Constitución, en la que dice que: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales en los que México sea parte ...”, y este es un derecho sustantivo que está previsto para que las personas que presentan alguna discapacidad sean oídas (ellas), mediante la realización de una consulta en cualquier acto o ley que vaya a afectarlas directamente.

Por otra parte, el hecho de que las normas impugnadas prevean o amplíen un beneficio a favor de ese grupo, considero que no es una justificación para dejar de consultarles, sostener lo contrario es asumir una posición asistencialista contraria a la Doctrina Constitucional, pues la ausencia de una consulta, aun cuando a nuestro juicio se trate de una medida benéfica, significa convalidar que no se haya considerado a las personas en situación de discapacidad en

la definición de sus propias necesidades; además, el hecho de que el legislador local pudiera estar replicando las disposiciones de la Ley General de Salud o, incluso, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es una justificación (a mi juicio) para dejar de consultarles.

Estos ordenamientos no obligan al legislador local a replicar exactamente las normas ahí contenidas, lo cual destaca la importancia de la consulta en este caso, ya que si bien no se podría restringir la protección (ya) prevista en la Convención y en la Ley General, el legislador local pudo haberla ampliado o incluso ajustar la regulación del consentimiento informado a las necesidades específicas que plantean a las personas con diferente tipo de discapacidad. Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se sostuvo por este Pleno que el hecho de que las entidades federativas actuaran para armonizar sus marcos jurídicos con una ley general no significaba que estuvieran exentos de su obligación de consultar a las personas con discapacidad (así se sostuvo en ese precedente).

En esa línea, el hecho de que las normas puedan afectar la forma en que opera el consentimiento informado de las personas con discapacidad, para mí, es suficiente para considerar que sí era una obligación del legislador efectuar una consulta previa antes de expedir el decreto impugnado en términos del artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y al no haber satisfecho este requisito, estoy por declarar la invalidez de estas

porciones normativas. Y por otra parte, en cuanto a la competencia considero que es una competencia concurrente que se establece derivado del artículo 53 de la Ley General de Salud y, es precisamente, de ahí que la ley local podría ampliar el derecho, porque la ley general no lo limita, y de ahí que sí ameritaría (a mi juicio) una consulta previa. Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministra Presidenta. Muy brevemente. Hay algunos asuntos, algunos casos, en donde a mí en lo personal no me resulta tan autoevidente la necesidad de una consulta, y me generan dudas, reflexiones. Este fue uno de ellos. Nada más quiero señalar que el tema de la consulta es una ponderación casuística.

Quiero ofrecer al Pleno recoger las reflexiones del Ministro Laynez y del Ministro Pardo (especialmente), si se tiene a bien por parte de quienes van a favor del proyecto, así como matizar algunas consideraciones. Quizá por esta reflexión casuística. Para mí, reitero, es una ponderación caso por caso. En este, creo que la propuesta se puede ver enriquecida con los puntos de vista de mis compañeros.

Entonces le pediría si podemos poner a votación el proyecto modificado, incorporando estas razones de mis compañeros, con el ofrecimiento también de matizar aquellas otras en donde, revisando la versión taquigráfica de esta sesión, pues yo logre encontrar que mis compañeros se apartan de las mismas. Es cuanto, Presidenta. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra, y por la invalidez de todo el decreto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra, y por la validez de todo el decreto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y las modificaciones, agradeciéndole a la Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: A favor del proyecto, con otras consideraciones.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado, agradeciendo también a la Ministra ponente y solo, en su caso, me reservaría un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy parcialmente a favor del proyecto en cuanto reconoce la validez del artículo 57 Ter, párrafo primero, en la porción normativa: “o que el usuario se encuentre en estado de

incapacidad transitoria”, y por la invalidez de las demás porciones reclamadas, y haría (yo) un voto particular.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere al artículo 57 TER, párrafo primero, en la porción normativa “o que el usuario se encuentra en estado de incapacidad transitoria”, existe mayoría de ocho votos a favor de la propuesta y, por lo que se refiere al resto de las porciones normativas del artículo 57 TER, en su párrafo primero, párrafo noveno y párrafo décimo, mayoría de siete votos a favor del reconocimiento de validez; la señora Ministra Batres Guadarrama, en contra de la metodología y párrafos 24 a 42; el señor Ministro Laynez Potisek reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de metodología y con anuncio de voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, y respecto del párrafo que coincidí con el proyecto con relación a la validez, haré un voto concurrente.

QUEDARÍA ASÍ YA RESUELTO ESTE APARTADO.

¿No tuvieron cambios los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Consulto si los podemos aprobar en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES Y DECIDIDO, EN DEFINITIVA, ESTE ASUNTO.

Siga dando cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 448/2023, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DE DICHO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Ortiz Ahlf y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA ESTA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO, POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, REGLAMENTARIA DE LAS AUSENCIAS DE LAS PERSONAS TITULARES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL “TIERRA Y LIBERTAD” NÚMERO 6230, DE DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS, EN TÉRMINOS DEL APARTADO SÉPTIMO DE ESTA SENTENCIA.

TERCERO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ, SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS.

CUARTO, PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO

OFICIAL “TIERRA Y LIBERTAD”, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, precisión de los actos reclamados, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Alguien tiene algún comentario? Consulto ¿lo podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Pasaríamos a causas de improcedencia y sobreseimiento. Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado del proyecto se analiza la causa de improcedencia hecha valer por el poder demandado relativo a la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo local. La parte demandada sostiene que el actor no argumenta una invasión a su esfera de atribuciones propia, toda vez que las violaciones al proceso legislativo, así como a las supuestas afectaciones a las minorías parlamentarias no son cuestiones que trasciendan a su esfera competencial.

El proyecto propone desestimar dicha causal, pues el promovente sí plantea un problema jurídico constitucional que puede ser revisado a través de este medio de impugnación. En primer lugar, de las violaciones al procedimiento que alega

sí están relacionadas directamente con las atribuciones del gobernador del Estado dentro de este proceso. En segundo lugar, también hace valer una intromisión a las facultades que le son propias en su doble participación en la designación de las personas titulares de órganos constitucionales autónomos de la entidad. En este sentido, se considera que dichas cuestiones, en todo caso, deben ser dirimidas en el estudio de fondo. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien tiene alguna observación en este apartado? Yo estoy de acuerdo y además por razones adicionales, que haré valer en un voto concurrente. Con esta observación, consulto ¿lo podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO CON LA RESERVA CORRESPONDIENTE, POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Pasaríamos al siguiente punto que (ya) es el estudio de fondo. Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta, ¿lo puedo presentar de manera integral?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias. En el considerando VII se desarrolla el fondo, que a su vez se divide en dos apartados que presentaré de manera conjunta. En ellos se analizan las violaciones al procedimiento legislativo que hace valer la parte promovente.

En principio se expone la línea de precedentes que ha sostenido este Tribunal Pleno en la materia, posteriormente se realiza el análisis de las irregularidades al procedimiento planteadas en la demanda, así como la consecuente evaluación del potencial invalidante. Este apartado del proyecto analiza dos cuestiones: En primer lugar, se estudian las irregularidades hechas valer relacionadas con la premura en la aprobación del decreto reclamado y la falta de motivación en la calificación del asunto como de urgente y de obvia resolución.

Con base en la postura mayoritaria de este Alto Tribunal, el proyecto plantea declarar fundadas tales violaciones, dado que, por una parte, se inobservó que ni la iniciativa ni el dictamen se habían incluido en la orden del día de la sesión del primero de septiembre del dos mil veintitrés, con la anticipación de veinticuatro horas para que las personas legisladoras conocieran su contenido y alcance. Por otra, porque en la calificación del asunto de urgente y obvia resolución, no se justificaron los motivos para dispensar los trámites legislativos correspondientes.

Por otro lado, el proyecto concluye, que la premura en el desarrollo de las distintas etapas del procedimiento legislativo en menos de cuatro horas mermó la calidad democrática.

Como adelanté, esta primera cuestión está construida en base en el que considero el criterio mayoritario del Tribunal Pleno; sin embargo, tal como he hecho en precedentes, me apartaré

de estas consideraciones. La segunda cuestión que se aborda en la propuesta y la cual sí acompaño, es sobre la imposibilidad de que el Ejecutivo estatal formulara observaciones al decreto impugnado, misma que se califica de fundada. Para ello, se retoman algunas consideraciones sobre la facultad de veto sostenida por este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 52/2004, 70/2010 y 84/2010, ahí se destaca que la facultad de formular observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso, representa la forma en que el Poder Ejecutivo local participa en el procedimiento de creación de las normas, lo cual se traduce en un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, que constituye el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos.

En el caso, el proyecto a su consideración sostiene que en la emisión del decreto impugnado se limitó indebidamente la facultad de formular observaciones al Ejecutivo promovente, con lo que se transgredieron los artículos 47 y 49 de la Constitución local.

Lo anterior, porque las normas que fueron incorporadas a la Ley Orgánica del Congreso no regulan aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento del órgano legislativo estatal, sino cuestiones que inciden en la operación interna de los órganos constitucionales autónomos de la entidad relacionados con los supuestos de suplencia en los casos de ausencias de las personas titulares de tales órganos autónomos.

Así, si la facultad de veto se erige como un contrapeso en la labor legislativa en la generalidad de los actos y normas que no inciden en el funcionamiento interno de los órganos parlamentarios, el impedir su ejercicio de *iure* y *de facto* (como ocurrió en este caso), provoca un desequilibrio y anula una auténtica participación del Poder Ejecutivo estatal en el procedimiento legislativo.

Por estas razones, el proyecto concluye que son fundados los conceptos de invalidez primero y segundo del escrito de demanda, por lo que debe declararse la invalidez del decreto impugnado. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Seré muy breve. Coincido con la generalidad de las argumentaciones que se expresan para demostrar que, efectivamente hubo vicios en el proceso legislativo, particularmente la falta de motivación y la falta de notificación, precisamente, como lo hicimos hace unas sesiones en tratándose del Congreso de un Estado en donde la minoría parlamentaria, compuesta específicamente por el grupo parlamentario de Morena, hizo valer las mismas argumentaciones; sin embargo, no coincidiré con el proyecto en todo lo relativo al veto u observaciones que corresponden al Ejecutivo del Estado, particularmente porque se trata de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, independientemente de que esta tuviere que ver con las ausencias de las personas titulares de los órganos

constitucionales autónomos. Lo digo, única y exclusivamente, porque creo que las violaciones al proceso legislativo y a la renuncia a la calidad democrática de los Congresos es más que patente con las iniciales violaciones detectadas, las cuales para mí son suficientes sin tener que llegar a ponderar algo acerca del veto; y el veto más lo consideraría (yo) como una facultad tratándose de la ley orgánica exclusiva para el Congreso.

De suerte que, acompañando al proyecto en prácticamente todas sus consideraciones, me separaría, única y exclusivamente, por lo que hace al veto o proceso de observaciones del Ejecutivo. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Muchas gracias. Yo no comparto el parámetro de regularidad constitucional porque se desarrolla a partir de diversos precedentes en los que emití un voto en contra. Tampoco comparto que sean fundados los conceptos de invalidez formulados contra el proceso legislativo del Decreto Mil Trescientos Veinticuatro, que reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, pues tal como lo he sostenido en precedentes, la sola premura por sí misma, no es considerada en la aprobación de las reformas al orden jurídico, no conlleva en automático la invalidez del procedimiento legislativo. En cambio, coincido en que es fundado y suficiente para invalidar el Decreto Mil Trescientos

Veinticuatro, por lo siguiente: el párrafo segundo del artículo 38 de la Constitución, el artículo 4° de la Ley Orgánica para el Congreso, ambos del Estado de Morelos, exceptúan la facultad de hacer observaciones a los proyectos del decreto del Poder Legislativo relacionados con su normatividad interior contenida en dicha ley orgánica.

Con base en lo anterior, si el contenido de un proyecto o decreto no guarda relación con la estructura y funcionamiento interno del Congreso estatal, ello impide indebidamente que el Ejecutivo local ejerza una de sus atribuciones que le corresponden, como es la de ejercer su atribución, su facultad de formular las observaciones que considere pertinentes.

En el caso, las disposiciones contenidas en el Decreto Mil Trescientos Veinticuatro reclamado no tiene ninguna vinculación con el régimen interior del Congreso de Morelos, sino con una cuestión ajena a sus funciones, como es la de regular las ausencias de los titulares de los órganos constitucionales autónomos de esta entidad federativa, sin que sea obstáculo que el artículo 149, que fue adicionado por dicho decreto en la referida Ley Orgánica, aluda a las atribuciones del Congreso para nombrar a quienes encabezan tales organismos, pues esta disposición más bien incide en el funcionamiento de estos entes públicos, pero no en la vida interior del Congreso.

En consecuencia, el decreto impugnado, al establecer disposiciones que nada tienen que ver con la estructura y funcionamiento del propio Congreso del Estado y sobre las

cuales el Poder Ejecutivo local no puede activar una de sus atribuciones en el procedimiento legislativo, como es la de ejercer su facultad de veto, estoy de acuerdo en que debe declararse la invalidez de la norma. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy en la misma situación que acaba de señalar la Ministra Yasmín Esquivel, me parece que, si bien se advierten distintas violaciones al procedimiento legislativo, desde mi punto de vista no tienen el alcance o el potencial invalidante para poder sustentar la invalidez de todo el decreto; sin embargo, sí coincido con la invalidez por lo que respecta a la imposibilidad para el Ejecutivo local de hacer uso del derecho al veto correspondiente.

La facultad de veto en el Estado de Morelos está regulada en el artículo 38, segundo párrafo, de la Constitución local y en el 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y en ellos se establece expresamente que hay excepción al ejercicio del veto en el caso de la regulación relacionada con la estructura y funcionamiento interno del órgano legislativo.

Me parece que en este caso las disposiciones que fueron emitidas, que fueron materia de este procedimiento legislativo, rebasan con mucho este ámbito porque, en realidad, se establecen facultades del Congreso local en relación con

ausencias de titulares de órganos constitucionales autónomos. Así es que yo, por distintas razones, estaría a favor del sentido del proyecto o, más bien, sólo con algunas de las razones del proyecto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Yo, en principio, comparto lo que señaló el Ministro Pardo, pero creo que no hay necesidad de pronunciarme en este momento, pero sí como reflexión, que si el objetivo de las controversias constitucionales como medios de control constitucional es preservar las competencias y garantías institucionales fijadas en la Constitución a los órganos primarios del Estado, el principio de afectación en vía de controversias constitucionales solo pueden ser analizadas las violaciones constitucionales relacionadas con los principios de división de poderes, con la cláusula federal, o incluso, derechos humanos, es decir, exclusivamente relacionados a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado.

En este sentido, esta afectación debe interpretarse en el interés público de preservar la corrección funcional respecto de las competencias fijadas en la Constitución y las garantías institucionales. Serán motivo de otro tipo de mecanismo de control constitucional analizar o no las diferentes violaciones, incluida yo creo que el proceso legislativo si no afecta el ámbito de competencia, pero, en este caso, y por eso voté por razones adicionales desde la legitimación porque está relacionado directamente con el ejercicio del veto y ese sí está afectando un derecho, una afectación a las competencias. Yo

comparto la invalidez del decreto impugnado, pero porque (a mi juicio) se violó la adición de Poderes contenida en el artículo 116 de la Constitución Federal toda vez que se coartó al Ejecutivo de Morelos en su facultad de ejercer el veto a que se refiere al artículo 47 de la Constitución local. Es cierto que las disposiciones que regulan la estructura y funcionamiento interno del Congreso estatal no podrán ser vetadas por el Ejecutivo tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 48 de la misma Constitución; sin embargo, el decreto impugnado aun cuando se decidió incorporarlo a la Ley Orgánica para el Congreso de Morelos, su materia de regulación no es la estructura o funcionamiento del Congreso ya que se trata de disposiciones dirigidas a regular las ausencias de las personas titulares de los órganos constitucionales autónomos, como (incluso) se lee en la denominación del propio decreto, es por ello que no se estaba, en el caso, de excluir la intervención del Ejecutivo Federal y aun analizando artículo por artículo se advierte esta afectación. Por lo tanto, voy a ir por la invalidez del decreto, en ese sentido, por consideraciones diversas. Tome votación.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias. Yo me separo totalmente de la metodología y del análisis que se hace de parámetro de regularidad constitucional, específicamente en los párrafos 38 a 55, dado que difiero de los argumentos respecto de violaciones al proceso legislativo

tanto con relación a las reglas de trámite que lo rigen, como las que de manera directa impactarían en el ejercicio de una facultad del Poder Ejecutivo del Estado. Como he mencionado en varias ocasiones, no considero que esta Corte tenga facultad para determinar reglas de la democracia deliberativa que es una categoría ajena a nuestra propia Constitución y, por lo tanto, para dar lugar a analizar si se cumplen dentro de esas reglas la condición de igualdad y libertad que esta Corte ha considerado, deben tener las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso, en este caso, del Estado de Morelos, considero que es una interpretación no regular del principio de mayoría política que está absolutamente determinada en nuestra propia Constitución Política y que no le da un alcance facultativo a esta Corte para inmiscuirse en el régimen interno democrático de los Congresos de nuestro país; sin embargo, analizando el fondo del asunto, tampoco comparto el planteamiento del actor respecto de los conceptos de invalidez orientados a combatir violaciones de proceso legislativo, además, de los específicamente dirigidos en cuanto al parámetro legal que debe observarse en el procedimiento legislativo del Estado de Morelos, paralelamente en relación con la propuesta de que el Poder, bueno, la propuesta originaria o la consideración respecto a la propuesta original de que el Poder demandado mermó las reglas sustanciales del proceso legislativo, en específico, lo dispuesto en los artículos 47 y 49 de la Constitución Política del Estado y, por ende, anuló la facultad del Ejecutivo para formular observaciones sobre la referida reforma puesto que los supuestos de suplencia de las ausencias de las personas titulares de los órganos constitucionales autónomos del

Estado al exceder de la estructura y funcionamiento interno de aquel no fuera una cuestión respecto de la cual el poder actor tenía vedado el ejercicio de la citada atribución, se establece que el Poder Ejecutivo se encontraba impedido para formular observaciones al decreto, pues conforme a una perspectiva estrictamente formal, el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, señala una excepción al ejercicio de dicha facultad y, en adición a ello, el poder demandado previó en disposiciones transitorias, que el decreto entraría en vigor desde el día en que fue aprobado, de ahí que *de facto* la emisión de este impidió el ejercicio de aquella facultad del Ejecutivo local.

El Congreso demandado no (considero) debe obstaculizar esta fase del procedimiento por acción o por omisión, puesto que el impedir de hecho, de derecho al Ejecutivo estatal la posibilidad de vetar leyes constituye una violación al proceso Legislativo, (además, bueno, eso es parte de la consideración del demandante) además, porque en el caso el órgano Legislativo lo remitió para publicación de un decreto que formalmente ya había entrado en vigor y que por el tipo de ley que se trataba, en el supuesto de decidir observarla, incurriría en la violación al artículo 38 constitucional. Por eso determinó que la materia de la litis constitucional no versa sobre facultades de designación de un servidor público o servidora pública en particular, sino de la participación que debió tener el Poder Ejecutivo actor en el proceso legislativo para regular las suplencias por ausencias temporales o definitivas de las personas titulares de los órganos constitucionales autónomos del Estado de Morelos y de ahí el precedente señalado no

resultaría aplicable para la resolución del presente asunto. Y considero que en este apartado, de acuerdo con la finalidad de la controversia constitucional, esta Corte en el tono que ha interpretado de que no toda violación constitucional puede analizarse por esta misma vía, sino solo las relacionadas con los principios de división de poderes y con la cláusula federal delimitando el universo de posibles conflictos con los que verse la invasión, vulneración o simplemente afectación de las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional, como medio de control abstracto, no constituye una vía para analizar el procedimiento específico que llevó a cabo el órgano legislativo para concretar la norma y dotarla de vigencia. El diseño constitucional, bueno, que ya no me detengo en esta parte, simplemente mencionaría o acoto que más allá del propio tema del proceso legislativo, no coincido con los conceptos de invalidez señalados y estaría en contra de determinar inválido este decreto. Es cuanto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto y con un concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor, superándome de consideraciones.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: En contra.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto, también yo me separo de consideraciones y, en todo caso, formularía en un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, contra consideraciones y haré un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto; la señora Ministra Esquivel Mossa anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de consideraciones con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de consideraciones con anuncio de voto concurrente; y voto en contra de la señora Ministra Batres Guadarrama.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pasaríamos al tema de los efectos. Señora Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Conforme a las consideraciones desarrolladas en el proyecto, se declara la invalidez total del decreto

impugnado; asimismo, se precisa que la declaratoria de invalidez contenida en este fallo surtirá sus efectos, a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, y se ordena la notificación a las partes.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien tiene alguna observación? Pregunto si podemos tomar votación económica, respecto de los efectos. Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Perdón, estoy aclarando, si me da un segundo, nada más.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sin problema.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Para no votar equívocamente, porque parece que estoy mal interpretando los efectos, exactamente. Estoy tratando, nada más de dirimir aquí por los efectos de los transitorios.

Estoy en contra de que se publique sin la posibilidad de darle la competencia de veto al Ejecutivo y me parece que, en ese sentido, más bien, tendría que ir a favor del proyecto. Entonces, voy en contra de las consideraciones y a favor de los efectos. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, nada más para precisar su voto: ¿Vota con el sentido del proyecto, en cuanto a que declara la invalidez?

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Sí, está claro, es en el sentido, en cuanto a negarle la posibilidad de veto al Ejecutivo del Estado.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Exacto, que es como coincidió.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Entonces, cambiaríamos de votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Unanimidad de votos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Unanimidad de votos con el sentido del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: En contra de consideraciones.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En contra de consideraciones. Y, gracias, para precisar la votación en actas. Y, en cuanto a los efectos, consulto si podemos tomar votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**)

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES

¿No tuvieron cambios los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Consulto si podemos aprobarlos en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**)

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y DECIDIDO EN DEFINITIVA ESTE ASUNTO.

¿Tenemos algún otro asunto para verse el día de hoy?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Entonces, en consecuencia, voy a proceder a levantar la sesión y convoco a las Ministras y los Ministros a la sesión pública ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:00 HORAS)