

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 295/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 295/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO

COLABORADORA: ADRIANA M. RAMÍREZ SÁNCHEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al siete de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 295/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –por conducto de su presidenta– en contra del Decreto número 748, por el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza¹, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de octubre de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1. **Presentación de la demanda.** El diecinueve de noviembre de dos mil veinte², María del Rosario Piedra Ibarra –en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH)– promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 748³, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se consideran violados.** La CNDH señala que el Decreto impugnado transgrede los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴, y, V de la Convención

¹ **ARTÍCULO 782.** Es válido el testamento hecho por una persona con discapacidad psicosocial en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 783. Siempre que una persona con discapacidad psicosocial pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de este cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al juez que corresponda.

ARTÍCULO 784. El juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos alienistas, para que examinen a quien pretende hacer testamento y dictaminen acerca de su estado mental y su capacidad de testar válidamente.

² Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³ Publicado en la Periódico Oficial de la entidad el veinte de octubre de dos mil veinte.

⁴ **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.

Artículo 5

Igualdad y no discriminación

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

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

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

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

Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley

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

Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁵.

3. En específico, la Comisión actora alega que, al regular un procedimiento para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad psicosocial, sin llevar a cabo una consulta, se vulnera tanto el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, como el reconocimiento de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad.

4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la CNDH expone dos conceptos de invalidez en los cuales argumenta lo siguiente:

a) Primer concepto de invalidez. El decreto impugnado vulnera el derecho previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención). Al respecto, el precepto establece que los Estados tienen la obligación de celebrar consultas estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad cuando elaboran y aplican legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que les atañen. Sin embargo, en este caso, dicha consulta no se llevó a cabo.

(i) El derecho a la consulta está estrechamente relacionado con el modelo social de discapacidad, con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad ante la ley y con el derecho a la participación y es uno de los pilares de la Convención. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

(ii) Para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con discapacidad, este grupo poblacional debe ser escuchado. Por lo tanto, la consulta previa no es una mera formalidad, sino que es una garantía primaria de defensa de sus derechos. Si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho y obligación estatal es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

(iii) Las modificaciones al Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza (que tienen por objeto regular dentro del sistema coahuilense lo relativo a la capacidad para testar de las personas con discapacidad psicosocial, para lo cual prevé un procedimiento especial para determinar la validez del testamento) implican cuestiones que impactan directamente a las personas con discapacidad, por lo que el Congreso local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con este grupo poblacional o sus representantes. El no hacerlo implica desconocer su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les aluden directa e indirectamente.

(iv) Del análisis del proceso legislativo, que culminó con la publicación del Decreto impugnado, no se advierte que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan en México, lo cual se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados en disposiciones que le afectan de manera directa. Por lo tanto, la norma resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional y convencional.

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

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

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

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

⁵ **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.**

ARTÍCULO V

1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.

2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

b) Segundo concepto de invalidez. El Decreto impugnado y los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza vulneran el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones por lo que se refiere a la capacidad para testar. Las disposiciones impiden el ejercicio de la capacidad jurídica en un plano de igualdad y resultan contrarias al modelo social de discapacidad.

(i) Al margen de la consulta, la CNDH precisa que las disposiciones impugnadas que regulan el procedimiento para que las personas que viven con alguna discapacidad psicosocial puedan otorgar su testamento constituye el ejemplo prototípico del modelo médico de discapacidad, en el cual se da por supuesto que las personas con discapacidad no pueden vivir de forma independiente y, con ello, se vulnera el derecho a la capacidad jurídica.

(ii) Las disposiciones establecen que será válido el testamento de las personas con discapacidad psicosocial en un intervalo de lucidez, cuando éste sea solicitado por su tutor o algún familiar y autorizado por el juzgador o juzgadora ordinario, con asistencia de dos médicos alienistas que examinen y dictaminen el estado mental del otorgante.

(iii) Ello significa que, por regla general, el testamento de una persona con discapacidad psicosocial carece de validez, pero la adquiere de forma excepcional al cumplir con el procedimiento previsto en las normas impugnadas; esto es, que un tercero (tutor o algún familiar) lo solicite por escrito ante una autoridad jurisdiccional, y que ésta nombre a dos médicos alienistas para que examinen a la persona con discapacidad psicosocial y dictaminen sobre su estado mental y su capacidad para testar en forma válida.

(iv) La redacción de los preceptos refleja un enfoque médico y de diagnóstico que hace caso omiso de las deficiencias que presenta la sociedad circundante, de modo que se enfocan en el individuo que vive con una discapacidad psicosocial y presuponen que es una persona que carece de lucidez necesaria para realizar este acto jurídico.

5. Admisión y trámite. El Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 295/2020⁶ y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento⁷.

6. El mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que rindieran sus respectivos informes; así como al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su función correspondiera.

7. Informe del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. El Vicepresidente de la mesa directiva del Congreso de Coahuila⁸, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió el informe requerido⁹ –junto con las pruebas documentales del proceso legislativo– en el cual expresó los razonamientos que se exponen a continuación:

a) La reforma no vulnera el derecho a la consulta, ya que aborda una cuestión terminológica que no impacta en el reconocimiento o afectación de los derechos de las personas con discapacidad. Más aún, la finalidad última del decreto que se impugna es evitar la discriminación hacia ese sector y propiciar la igualdad.

b) En el análisis de regularidad constitucional y convencional de la normativa impugnada debe optarse por una interpretación conforme, a la luz de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, y así favorecer una solución jurídica que haga la norma más operativa conforme a su finalidad y al modelo social y de derechos humanos.

c) En la reforma, no se niega la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, sino que se proporciona acceso al apoyo que necesitan para ejercerla y para la toma de decisiones, con el fin de que puedan ejercer plenamente y por sí mismas su autonomía y todos sus derechos. Por lo mismo, las normas implican la prestación de apoyos en el ejercicio de la capacidad jurídica, de conformidad con la Convención.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza. El Consejero Jurídico del Gobierno de Coahuila rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de la entidad y expresó el siguiente razonamiento¹⁰:

⁶ Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte.

⁷ De conformidad con lo determinado en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el once de enero de dos mil veintiuno.

⁹ El Congreso del Estado y su representante fue notificado el dos de diciembre de dos mil veinte. Esta notificación surtió efecto el tres del mismo mes y año, por lo que el plazo de quince días corrió del cuatro de diciembre de dos mil veinte al doce de enero de dos mil veintiuno.

¹⁰ Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el dos de febrero de dos mil veintiuno.

El Poder Ejecutivo del Estado y su representante fue notificado el dos de diciembre de dos mil veinte. Esta notificación surtió efecto el tres del mismo mes y año y el plazo de quince días corrió del cuatro de diciembre de dos mil veinte al doce de enero de dos mil veintiuno. De los autos se advierte que la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado depositó su informe justificado en la Oficina de Correos de México el doce de enero de dos mil veintiuno.

a) De conformidad con los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución local es deber del Gobernador sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso estatal. De ello se deduce que la autoridad informante no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.

b) Las modificaciones que surgen con el decreto impugnado tienen como finalidad ajustar la normativa a los derechos fundamentales de la vida, la salud, la integridad personal, la dignidad, la no discriminación y la igualdad, entre otros, de tal manera que atender a la solicitud implicaría una parálisis legislativa que vulneraría el principio de progresividad.

9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos¹¹, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución¹².

II. COMPETENCIA.

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad¹³, pues, en el caso, se plantea la posible contradicción entre el parámetro de regularidad constitucional y la reforma a diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

III. OPORTUNIDAD.

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴ señala que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. Además, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Conforme a estos lineamientos, resulta que la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera **oportuna**. La reforma impugnada –emitida por el Decreto número 748– fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el **veinte de octubre de dos mil veinte** y, de la lectura de las constancias, se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **diecinueve de noviembre de dos mil veinte**¹⁵. Así, si el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles veintiuno de octubre al jueves diecinueve de noviembre de dicho año, este Tribunal Pleno concluye que se promovió dentro del plazo oportuno.

IV. LEGITIMACIÓN.

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH. Lo anterior lo acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, documento que obra en autos¹⁶. En consecuencia, el asunto se presentó por órgano legitimado y por su debida representante, quien se encuentra debidamente facultada¹⁷.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO.

14. Este Tribunal Pleno advierte que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza no hicieron valer causales de improcedencia en sus informes. En consecuencia, dado que las partes no alegaron ninguna causal, ni se aprecia alguna otra de oficio, se procederá con el estudio de la cuestión planteada.

¹¹ El uno de marzo de dos mil veintiuno se recibieron alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de su delegada (según el sello fijador del escrito presentado). Por su parte, el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno se recibieron alegatos del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (según el sello fijador del escrito presentado).

¹² Por acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

¹³ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

¹⁴ **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.

¹⁵ Tal como lo señala el sello fijador en la acción de inconstitucionalidad 295/2020.

¹⁶ Cfr. Anexos en el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad 295/2020.

¹⁷ En atención al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

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 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; [...].

VI. ESTUDIO DE FONDO.

15. Como se ha relatado, la accionante plantea dos conceptos de invalidez en contra del decreto que reforma el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza:

- a) En esencia, su primer argumento está encaminado a probar la inconventionalidad del decreto impugnado por vulnerar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, debido a que el Congreso de Coahuila de Zaragoza –como admitió al rendir su informe– no llevó a cabo consulta alguna a la población con discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación del Decreto 748.
- b) Adicionalmente, la Comisión actora señala que los artículos 782, 783 y 784 del código civil–los cuales fueron motivo de la reforma impugnada– prevén un procedimiento especial para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad, lo cual vulnera su derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones y remite al modelo médico de discapacidad.

16. Por ser una cuestión de estudio preferente y remitir a una formalidad esencial del procedimiento legislativo, en primer lugar, se determinará si la ley reformada debió ser sujeta a consulta. Para hacerlo, se desarrollará el derecho a la consulta de personas con discapacidad y a la participación activa, así como la correlativa obligación estatal para llevar a cabo estos procedimientos en la elaboración de legislación y políticas públicas en cuestiones que les atañen (A). Posteriormente, a partir de estos parámetros, se procederá a estudiar el caso concreto (B).

A. Derecho a la consulta de las personas con discapacidad y la obligación correlativa de las autoridades del Estado.

17. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “la Convención”) que establece lo siguiente:

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

18. Como se ha señalado en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**¹⁸, este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado: (i) Con el modelo social de discapacidad, (ii) Con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

19. Así, **en primer lugar**, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda¹⁹–, favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

¹⁸ Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

¹⁹ Cfr. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1ª VI/2013 (10ª), Primera Sala, Décima época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro 2002520, de rubro y texto: “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.** La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de “prescindencia” en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado “rehabilitador”, “individual” o “médico”, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo “social”, el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.”

20. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etc., frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos²⁰. Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

21. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

22. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, **la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.**

23. **En segundo lugar**, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a²¹), su derecho de igualdad (artículos 5²² y 12²³ de la misma Convención, entre otros) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)²⁴ que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.

²⁰ PALACIOS, Agustina. “El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad” en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por CAICEDO TAPIA Danilo y PORRAS VELASCO Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010. página 390

²¹ Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

²² Artículo 5

Igualdad y no discriminación

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

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

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

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

²³ Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley

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

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

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

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

²⁴ Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

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

Artículo 29

Participación en la vida política y pública

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

24. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político²⁵. Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica²⁶, lo cual resuena en su participación.

25. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es, en sí misma, una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por lo tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

26. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia; b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político; y, c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia²⁷.

27. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales de las personas con discapacidad²⁸. Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por lo tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños y niñas.

28. **Finalmente**, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad²⁹. Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá **ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención**.

29. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de otros diversos derechos. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, así como para fomentar la igualdad inclusiva. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

30. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad, pues, en atención al artículo 1º constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.

²⁵ DEL ÁGUILA, Luis Miguel. "La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector" en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71

²⁶ PALACIOS, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

²⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.

²⁸ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1ª CXLIV/2018 (10ª) Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 362, número de registro: 2018746, de rubro y texto: "**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**. El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."

²⁹ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

31. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad³⁰. Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

32. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la acción **de inconstitucionalidad 33/2015**³¹, ha determinado que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

33. Sentado lo anterior, es preciso hacer dos comentarios: uno, en relación a la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos permite interpretar la porción normativa que exige consultar frente a todas las “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad” (A.1) y, la segunda, con respecto a las características que deben colmar los ejercicios de consulta para que se garantice efectivamente este derecho-deber de naturaleza convencional en el proceso legislativo (A.2).

A.1 Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

34. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la acción de Inconstitucionalidad 212/2020³²–, la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016³³–, o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

35. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que **existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad**³⁴. Ello incluye – como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

36. Por lo anterior, las “cuestiones relacionadas” **no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad**. Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales³⁵.

37. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad **no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar** –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, **sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad**.

³⁰ Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

³¹ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”, 16, fracción VI, en la porción normativa “los certificados de habilitación”; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

³² Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³³ Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

³⁴ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) Op. Cit.*, párrafo 15:

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

³⁵ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) Op. Cit.*, párrafo 19.

38. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

39. Ahora bien, partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**³⁶, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

40. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, **se deberá invalidar las normas que les atañe, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

41. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020³⁷, 193/2020³⁸, 176/2020³⁹, 179/2020⁴⁰, 214/2020⁴¹ y 186/2020⁴², por mencionar algunos.

A.2 Elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad.

42. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**⁴³, esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

- a) **La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria 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.

³⁶ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁷ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁸ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

³⁹ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁰ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

⁴¹ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

⁴² Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

⁴³ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

- b) **La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad⁴⁴ atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.
- c) **La participación debe ser efectiva.** La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.
- d) **La consulta debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios web de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.
- El órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios durante el proceso legislativo.
- La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.
- e) **La consulta debe ser informada.** Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.
- f) **La consulta debe ser significativa.** En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- g) **La consulta debe ser transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

43. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final⁴⁵.

Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

⁴⁴ Para dar contenido y establecer qué se entiende por "organizaciones que representan a las personas con discapacidad" preferentemente se debe seguir los estándares que se establecen en Observación General número 7 (2018) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

⁴⁵ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) Op. Cit.*, párrafo 28.

B. Análisis de la reforma al Código Civil de Coahuila de Zaragoza.

44. A partir de las consideraciones desarrolladas, procederemos a determinar si en este caso se actualiza el derecho y la correlativa obligación a la consulta para las personas con discapacidad y, en consecuencia, si las y los legisladores del Estado de Coahuila de Zaragoza vulneraron este derecho del parámetro de regularidad constitucional.

45. En esencia, el decreto impugnado por la CNDH –los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza– prevé el procedimiento que se debe seguir para decretar la validez del testamento otorgado por una persona con discapacidad psicosocial. Este procedimiento requiere que la persona con discapacidad “esté en periodo de lucidez”, que “el tutor o, en su defecto, cualquier miembro de su familia presente por escrito una solicitud al juez que corresponda” y que dos médicos alienistas examinen a la persona “y dictaminen acerca de su estado mental y su capacidad de testar válidamente”.

46. Dentro de este procedimiento, la reforma implicó las siguientes modificaciones: (i) la sustitución del término de “demente” por la noción de “persona con discapacidad psicosocial”; (ii) la especificación de que los médicos que examinan el estado mental de la persona con discapacidad lo hacen para efectos de reconocerles la capacidad de testar y deben ser médicos alienistas; y, (iii) la eliminación de la referencia que las normas hacían sobre la persona con discapacidad como un “enfermo”. Estas modificaciones se hacen patentes en los artículos reformados, los cuales se transcriben a continuación:

Preceptos antes de la reforma	Cambios con la reforma del 20 de octubre de 2020
ARTÍCULO 782. Es válido el testamento hecho por un demente en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes.	ARTÍCULO 782. Es válido el testamento hecho por una persona con discapacidad psicosocial en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes.
ARTÍCULO 783. Siempre que un demente pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de éste cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al juez que corresponda.	ARTÍCULO 783. Siempre que una persona con discapacidad psicosocial pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de este cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al juez que corresponda.
ARTÍCULO 784. El juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos, de preferencia alienistas , para que examinen al enfermo y dictaminen acerca de su estado mental.	ARTÍCULO 784. El juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos alienistas , para que examinen a quien pretende hacer testamento y dictaminen acerca de su estado mental y su capacidad de testar válidamente .

47. De lo señalado en sus informes –así como del proceso legislativo– se desprende que, con la reforma impugnada, las y los legisladores del Estado de Coahuila de Zaragoza buscaban adecuar el léxico de la legislación local para hacerlo acorde con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el modelo social de derechos humanos. Con ello, se quería evitar la reproducción de términos peyorativos, como “demente”, que implican estereotipos, prejuicios y discriminación⁴⁶, así como expresar la variedad de manifestaciones de la discapacidad psicosocial que no se reducen a la demencia⁴⁷.

⁴⁶ “La iniciativa que resultó en el decreto impugnado (así como la exposición de motivos del decreto) señala que el Código Civil antes de la reforma “mantiene términos peyorativos como el de demente en los artículos que regulan el derecho de las personas que tienen algún trastorno mental o grado de discapacidad para otorgar testamento, ofendiendo con ello su dignidad”. También se señaló que “es lamentable que a más de 10 años de que nuestro país suscribió el Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se sigan sin ajustar sus leyes locales a dicho mecanismo [...] se han manifestado una serie de observaciones al país urgiéndolo a atender medidas específicas, entre ellas, el lenguaje ofensivo en los códigos civiles estatales.” Considerando lo anterior y en vista a que el modelo de derechos humanos promueve la eliminación de prejuicios y estigmas en torno a las personas con discapacidad, se estima necesario reformar nuestra legislación a fin de utilizar un lenguaje no ofensivo y no discriminatorio para referirse hacia ellas.” Cfr. Informe justificado del Congreso del Estado de Coahuila y sus anexos.

⁴⁷ La Comisión dictaminadora reiteró que “la problemática en la redacción del ordenamiento radica en el lenguaje empleado para referirse a las personas con esta condición” “la demencia es sólo uno de los trastornos mentales que pueden presentarse en un individuo afectado su capacidad cognitiva, más no la única, por lo que no sólo la redacción actual otorga un trato despectivo que vulnera la dignidad humana del individuo que padece este trastorno, sino que también deja fuera un amplio espectro de enfermedades que pueden presentarse afectando la capacidad de testar de las personas”. Lo anterior también se plasmó en la exposición de motivos de la reforma en cuestión. Cfr. Informe justificado del Congreso del Estado de Coahuila y sus anexos.

48. Se pretendía, además –según la interpretación de la autoridad legislativa– reafirmar un sistema de apoyos y salvaguardias para que las personas con discapacidad psicosocial ejerzan su capacidad jurídica para expresar su voluntad en un testamento válido⁴⁸. Asimismo, el órgano legislativo tenía la intención de “dar claridad a los trámites previstos para ejercer el derecho a testar, al señalar que los médicos que auxilien en la valoración de la persona que desea testar sean de especialidad alienistas”.

49. De ahí que, tanto el Congreso, como el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila hayan considerado que la reforma no afecta –y al contrario, beneficia– a las personas con discapacidad, lo cual –desde su perspectiva– justifica la ausencia de consulta durante el proceso legislativo. **Este Tribunal Pleno difiere de la conclusión alcanzada por dichas autoridades y sostiene la invalidez total del decreto impugnado.**

50. Para llegar a esta conclusión, se articulará brevemente por qué las modificaciones que sufrió el Código Civil para el Estado de Coahuila implican cuestiones que directamente conciernen a las personas con discapacidad, así como a su derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones y, por lo tanto, son susceptibles de afectarles.

B.1. La reforma no sólo implica una cuestión terminológica, sino que trae implícita la intención de seguir un cambio de modelo de abordaje de la discapacidad, cuestión que está relacionada con los derechos de las personas con discapacidad.

51. En su informe, la autoridad legislativa del Estado de Coahuila señala que, en la reforma impugnada, no hacía falta llevar a cabo un proceso de consulta, pues ésta aborda una cuestión meramente terminológica que no impacta en el reconocimiento o afectación de los derechos de las personas con discapacidad.

52. Al respecto, es importante reiterar lo que se desarrolló en el apartado anterior de esta ejecutoria. El derecho a la consulta se actualiza no sólo en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad (esas prácticas en principio estaría prohibidas por la Convención y la Constitución), sino en todos los casos que impliquen el reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad; lo anterior incluye las medidas legislativas que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad.

53. En el modelo social de discapacidad la prioridad es la dignidad de las personas con discapacidad.⁴⁹ El instrumento jurídico que se considera como el paradigma normativo del modelo social y de derechos es la Convención. Con la aprobación de este instrumento se abandonó la consideración de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia y se reconoció su personalidad, capacidad jurídica y condición como sujeto de derechos⁵⁰.

54. El uso de la terminología de discapacidad está íntimamente relacionado con el modelo de abordaje. Los cambios terminológicos también han evidenciado un cambio de enfoque de las personas con discapacidad: del modelo médico de padecimientos, el paternalismo y la sustitución de la voluntad, al empoderamiento, la autonomía y la inclusión basada en la garantía efectiva de la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales.

55. Los conceptos de discapacidad y de persona con discapacidad parten del reconocimiento de la dignidad de las personas y de las normas jurídicas de origen nacional e internacional aplicables en la materia⁵¹. Uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos humanos en el modelo social de la discapacidad implica el reconocimiento pleno de la capacidad jurídica y su derecho a tomar las decisiones que directamente les atañe. Se trata de replazar el modelo sustitutivo de la voluntad por un modelo de autonomía y, en caso de ser necesario, de apoyos en la toma de decisiones.

⁴⁸ [Con la reforma] no se niega a las personas con discapacidad su capacidad jurídica, sino que se proporciona acceso al apoyo que necesitan para ejercer su capacidad jurídica y para la toma de decisiones, asumiendo que cada tipo de discapacidad requiere de unas medidas específicas en virtud de la condición particular de la persona [...] la prestación de apoyos es un mecanismo establecido en la Convención para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en todas las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica, como lo afijado (sic) en dichos numerales este Congreso Coahuilense”. Cfr. Informe justificado del Congreso del Estado de Coahuila, página 28.

⁴⁹ Véanse, entre otros, los siguientes asuntos: amparo en revisión 410/2012, resuelto el veintiuno de noviembre de dos mil doce (ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea); amparo en revisión 159/2013, resuelto el dieciséis de octubre de dos mil trece (ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea); amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto el catorce de enero de dos mil quince (ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena); amparo en revisión 1043/2015, resuelto el veintinueve de marzo de dos mil diecisiete (ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena).

⁵⁰ Tal como lo estableció la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto el catorce de enero de dos mil quince por mayoría de cuatro votos (ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena).

⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, segunda edición, 2014, pág. 14.

56. El modelo de abordaje de la discapacidad con enfoque de derechos humanos se aleja del proteccionismo o paternalismo y disocia a la discapacidad del término enfermedad. En la parte medular de este modelo está el reconocimiento de la dignidad y de la autonomía de las personas con discapacidad y su titularidad de derechos, los cuales pueden ejercer efectivamente en igualdad de condiciones que el resto de la población y sin discriminación alguna.

57. El lenguaje y, en específico, el lenguaje jurídico tiene un papel normativo fundamental. Con él se categoriza y se nombran realidades, se tiene la posibilidad de visibilizar y contribuir a que personas y grupos de población históricamente discriminados sean reconocidas en sus derechos. Al respecto, la denominación de categorías que buscan englobar o referirse a un sector de las personas con discapacidad debe seguir los principios derivados de la Convención –el reconocimiento de la autonomía, la independencia, la igualdad inclusiva y el derecho a la participación–.

58. Esto quiere decir que el modelo social de derechos humanos no sólo informa el contenido de la Convención, sino que las mismas modificaciones o reformas que se hagan con el objetivo de implementar la Convención –como lo es la adecuación terminológica para evitar prejuicios y estigmas– implican un cambio de paradigma y una oportunidad para actualizar efectivamente el derecho a participación de las personas con discapacidad. De esta manera se reconocerá su autonomía y su capacidad de decisión sobre lo que anteriormente se decidía sin tomarles en cuenta. Este aspecto cobra especial relevancia, al manifestar la manera en que las legislaciones pretenden regular el reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica que, entre otras cuestiones, se actualiza en la capacidad para testar válidamente.

59. Por lo anterior, las autoridades 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, lo cual incluye, cuando las nombren. Esto es especialmente relevante en los casos de las personas con discapacidad, las cuales han sido sujetas históricamente a denominaciones estigmatizantes y excluyentes⁵² que corresponden a una visión de la discapacidad que no encuentra cabida en nuestro modelo constitucional y que atenta contra la dignidad humana. De ahí que, como se ha desarrollado de manera previa, la igualdad inclusiva tenga una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos y los prejuicios.

60. Por eso, no basta sólo nombrar y categorizar desde la heteronomía –lo cual, incluso puede tener resabios con modelos médico-rehabilitadores–, sino que se debe consultar a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan. Con ello, se les dará un auténtico lugar como sujetos de derechos con capacidad jurídica y poder de decisión.

B.2. Las decisiones sobre la capacidad jurídica, los apoyos o salvaguardias son cuestiones que están íntimamente relacionadas con las personas con discapacidad y, por lo tanto, deben estar sujetas a consulta.

61. Como se ha señalado en el **amparo directo 4/2021**⁵³, la capacidad jurídica consiste, tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones (capacidad de goce) como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones (capacidad de ejercicio). Ciertamente, la capacidad jurídica y la toma de decisiones (autonomía de la voluntad)⁵⁴ son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica,⁵⁵ pero también tiene su impacto en la vida cotidiana. Si bien ambos –capacidad jurídica y autonomía de la voluntad– parten de una tradición civilista, se han proyectado como derechos fundamentales de especial relevancia para las personas con discapacidad. Lo anterior incluso se reconoce por la autoridad legislativa al rendir su informe⁵⁶.

62. La Convención obliga a llevar a cabo la consulta frente a todas las medidas legislativas o administrativas que versen sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad –ya sea directa o indirectamente– y, para ello, promueve una interpretación amplia que maximice los derechos de este grupo poblacional.

⁵² Por ejemplo, se les nombró inválidos, disminuidos, locos, retrasados, deficientes, u otros términos en diminutivo –enanito, por ejemplo– que no corresponden a la dignidad humana.

⁵³ Fallado por la Primera Sala en sesión de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta) y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵⁴ La interpretación que debe darse al artículo 12 de la CDPD se encuentra plasmada en la *Observación general N° 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵⁵ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Capacidad jurídica*, tomo IV, 2013.

⁵⁶ Cfr. Informe de la autoridad legislativa, pág. 26.

63. El artículo 12 de la Convención⁵⁷ no permite negar la capacidad jurídica basándose en la deficiencia, esto es, de modo discriminatorio, sino que exige se proporcione el apoyo necesario para su ejercicio. El derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley entraña que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas, en razón de su condición humana y que ésta debe mantenerse para las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás. Bajo esta óptica, la prestación de apoyos es un mecanismo establecido en la Convención para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica⁵⁸.

64. Este Tribunal Constitucional advierte que no se debe negar a las personas con discapacidad su capacidad jurídica, sino que debe proporcionárseles acceso al apoyo que necesiten para ejercer su capacidad jurídica y para la toma de decisiones⁵⁹; es decir, el sistema de apoyos y salvaguardias no implica un modelo de sustitución de la voluntad (basado en la interdicción o la presencia de un tutor o tutriz), ni tampoco implica un enfoque médico de la discapacidad (que la observa como un padecimiento que debe ser detectado por personal médico). Por tanto, el sistema de apoyos debe ser diseñado a partir de las necesidades y circunstancias concretas de cada persona, la interacción entre su deficiencia y las barreras sociales.

65. Asimismo, como se ha dejado claro en la sección anterior de esta ejecutoria, el modelo social con visión de derechos humanos reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución, resultado de la interacción de personas con diversidades funcionales y barreras actitudinales y del entorno. Esto significa que la definición y la tipología de la discapacidad no es cerrada, lo cual abre la posibilidad de incluir situaciones adicionales en las legislaciones internas de los Estados en atención al contexto⁶⁰.

66. Sin embargo, al llevar a cabo este tipo de prácticas con intención inclusiva y protectora, las autoridades no deben desconocer los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos, el derecho a la consulta estrecha y participación activa en las cuestiones que refieran a esta población en situación de vulnerabilidad.

67. Según el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, permite a los Estados, primero, tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas de este grupo poblacional sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás, y, segundo, que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo⁶¹.

68. En resumen, la desatención a principios y derechos de las personas con discapacidad y, sobre todo, la falta de consulta a las personas con discapacidad sobre cuestiones que les atañen vulnera los derechos de este grupo e impide una verdadera inclusión que respete la autonomía, independencia y derecho a la participación como principios básicos de la igualdad inclusiva.

⁵⁷ **Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley**

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de su vida.
3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardas adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardas asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardas serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.
5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Guía para la inclusión de personas con discapacidad*, octubre de 2018, pág. 51 y ss.

⁵⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general N° 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, pág. 5.

⁶⁰ PALACIOS, Agustina pág. 393 y 394

⁶¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018)... Op. Cit.*, párr. 18. Véase también A/HRC/31/62, párr. 64.

69. En conclusión, el hecho de que el Congreso del Estado de Coahuila no llevara a cabo una consulta estrecha y participativa con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan frente a cuestiones directamente relacionadas con la ellas –como lo es la implementación de la Convención en relación con el modelo de discapacidad que se reconoce en la legislación civil local y consideraciones sobre su capacidad jurídica– es una razón suficiente para que este Tribunal Pleno declare la invalidez total del Decreto impugnado en las reformas realizadas a los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil del Estado de Coahuila, sin necesidad de pronunciarse sobre el segundo concepto de invalidez alegado por la Comisión accionante.

VII. EFECTOS.

70. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General⁶², las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

71. **Declaración de invalidez.** Conforme al apartado anterior, este Tribunal Pleno declara la invalidez del decreto por el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de octubre de dos mil veinte por falta de consulta a personas con discapacidad.

72. Al respecto, se debe señalar que, en atención a la evolución del criterio que surgió a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que, en los casos de normas que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

73. Ha de añadirse que en el decreto que aquí se analiza únicamente se reformaron normas que están directamente relacionadas con las personas con discapacidad y su capacidad de testar, entonces es posible declarar su **invalidez total por la falta de consulta a las personas discapacidad.**

74. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Este Tribunal Constitucional ha determinado en diversas ocasiones que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia⁶³.

75. Sin embargo, en la jurisprudencia P./J. 84/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**⁶⁴, se estableció que las facultades del Pleno para determinar los efectos de las sentencias que emite comprenden, por un lado, la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda” y, por el otro, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

76. Asimismo, se ha establecido que los efectos de las sentencias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

⁶² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:(...)

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

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

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

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

⁶³ Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

77. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz el marco de regularidad constitucional. Así pues, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, entre otras cuestiones⁶⁵, que estos pueden postergarse por un lapso razonable, o inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

78. Cabe puntualizar que en diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos plazos para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, como son ciento ochenta días naturales⁶⁶ o incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2.

79. Así, esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que la declaratoria de invalidez total del Decreto debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados.

80. Efectos vinculatorios específicos. En este sentido, se vincula al Congreso de Coahuila para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución –fecha en que surtirán efectos la declaración de invalidez decretada– lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad –especialmente aquellas con discapacidad psicosocial– y, posteriormente, actúe conforme a sus competencias legislativas en atención plena a la participación activa y representativa de las personas con discapacidad.

81. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad deberá tener un carácter abierto y, con ello, se debe dar la posibilidad y facilidad de un diálogo democrático, incluyente, que busque la participación de las personas de este grupo de atención prioritaria en relación con cualquier aspecto de la regulación que les afecte. Esto será específicamente relevante con relación a la legislación concerniente al reconocimiento de su capacidad jurídica.

82. El plazo establecido permite al Congreso del Estado de Coahuila atender a cabalidad lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin embargo, el plazo no impide que en un tiempo menor el Congreso local legisle sobre el aspecto invalidado, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y se garantice una participación activa de las personas con discapacidad, en lo individual y/o colectivo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del DECRETO 748, por el que se reforman los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

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

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

⁶⁵ Entre las otras cuestiones se incluye que los efectos consistan en la expulsión de las porciones normativas que específicamente presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado– y que se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

⁶⁶ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cincuenta y dos y con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO 748, por el que se reforman los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiún fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 295/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de siete de junio de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 295/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 295/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto número 748, por el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de octubre de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En síntesis, los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, preveían un procedimiento especial para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.

En la sentencia se declara la invalidez del Decreto número 748 en el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pues el Congreso local no realizó consulta alguna a las personas con discapacidad de manera previa a la emisión de los preceptos impugnados que regulaban un procedimiento especial para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad, por lo cual incumplió con los estándares aplicables, conforme a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, la Observación Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

II. Motivos de la concurrencia.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad¹. Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015² y 96/2014 y su acumulada 97/2014³, así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018⁴, me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, la consulta debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Lo anterior, con sustento en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

¹ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

No obstante, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁶, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018⁷, 1/2017⁸, 41/2018 y su acumulada 42/2018⁹, 212/2020¹⁰, 18/2021¹¹ y 240/2020¹², me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la Convención se reconoce que **“las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6

Mujeres con discapacidad

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

En ese sentido, debido a la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad estructural en la que se encuentran las mujeres y niñas en nuestro país —especialmente cuando se considera su intersección con la discapacidad— me parece indispensable incorporar el principio de igualdad de género a efecto de garantizar expresamente la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy a favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 295/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁵ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁶ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.