

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 81/2021, así como los Votos Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y 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 81/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK.

SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

ELABORARON: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA Y SARA ELENA VIZCAINO SEDANO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (CEDHSLP).

I. TRÁMITE.

1. **Antecedentes.** El once de noviembre de dos mil diecinueve, la diputada del Congreso del Estado de San Luis Potosí, María del Consuelo Carmona Salas, propuso como iniciativa la adición del capítulo IV “De la familia de los Usuarios” al Título Primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí. Dicha iniciativa fue aprobada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno y el trece de abril de ese mismo año fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el **DECRETO 1155 EN EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO PRIMERO EL CAPÍTULO IV “DE LA FAMILIA DE LOS USUARIOS”, Y EL ARTÍCULO 4 BIS, DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ** (en adelante “el Decreto”).
2. **Presentación de la demanda.** El trece de mayo de dos mil veintiuno la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, por medio de su Presidenta Giovanna Itzel Argüelles Moreno, promovió, en tiempo y forma, una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto¹, recibida por medio de buzón judicial.
3. **Admisión de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **81/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento².
4. El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes de conformidad con el artículo 64, párrafo primero, de la ley de la materia, y dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifiesten lo que corresponda³.
5. **Informes.** La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí, así como el Consejero Jurídico del Estado, representando al Gobernador Constitucional de la misma entidad federativa, rindieron sus respectivos informes⁴ en los que defendieron la constitucionalidad del Decreto impugnado.
6. **Cierre de instrucción.** Una vez formulados los alegatos de la CEDHSLP, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Ley Reglamentaria⁵.

¹ Escrito recibido por buzón judicial el trece de mayo de dos mil veintiuno.

² Acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno. Fojas 74 a 75 del expediente en que se actúa.

³ Acuerdo de cuatro de junio de dos mil veintiuno. Ibidem, fojas 77 a 79 del expediente.

⁴ Acuerdos de catorce de julio de dos mil veintiuno y cuatro de agosto de ese mismo año. Ibidem, fojas 159 y 195.

⁵ Acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno. Ibidem, foja 283.

II. COMPETENCIA.

7. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad del Decreto 1155 por el que se Adiciona al Título Primero el capítulo IV “De la familia de los Usuarios”, y el artículo 4 Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

III. OPORTUNIDAD.

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente⁶.
9. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el trece de abril de dos mil veintiuno por lo que el plazo transcurrió del catorce de abril al trece de mayo del mismo año. Por ello, si el escrito de demanda fue recibido el trece de mayo de dos mil veintiuno, se concluye que se presentó de manera oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN.

10. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que los organismos de protección de derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las entidades federativas, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte⁷. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Giovanna Itzel Argüelles Moreno, quien en virtud de su carácter de Presidenta de la CEDHSP⁸, se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión⁹ ante este Alto Tribunal, se concluye que **la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.**

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

11. Las autoridades emisora y promulgadora no hicieron valer causal alguna de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal. Lo procedente entonces es estudiar el fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

12. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí impugnó el Decreto 1155 en el que se adiciona al Título Primero el capítulo IV “De La Familia De Los Usuarios”, y el artículo 4 Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, cuyo contenido es el siguiente:

*“Capítulo IV**De la Familia de los Usuarios*

Artículo 4° Bis. El núcleo familiar desempeña una función esencial en el desarrollo de las potencialidades de las personas con algún trastorno mental; para ello deberá:

- I. Proporcionar apoyo, cuidados, protección a la salud, y alimentación suficiente y adecuada;*
- II. Respetar los principios de autonomía individual, independencia, no discriminación, y todos aquellos que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos;*

⁶ **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.”

⁷ **Artículo 105.- (...)**

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”.

⁸ Dicho carácter lo acredita con acuerdo de designación como Presidenta de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos por parte del Congreso del Estado de San Luis Potosí, para el periodo del uno de abril de dos mil veintiuno al treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco. *Ibidem*, foja 44.

⁹ Los artículos 26, fracción VII y 33, fracciones I y II, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos de San Luis Potosí establece que:

Artículo 26. La Comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones: (...)

VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 33. La Presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones: (...)

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión;
- II. Ejercer la representación de la sociedad en el ejercicio de su función;

- III. *Recibir capacitación y orientación por parte de las institucionales públicas, sociales y privadas, y*
- IV. *Participar en actividades culturales, educativas, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que contribuyan al desarrollo integral de las personas con alguna enfermedad mental.”*

13. A juicio de la CEDHSLP esa disposición normativa viola los derechos humanos y plantea los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

PRIMERO. DERECHO A LA IGUALDAD AL NO ESTABLECER CONCEPTO DE DISCAPACIDAD ACORDE CON EL MODELO SOCIAL. Que la norma impugnada viola el derecho a la igualdad y no discriminación porque al identificar a las personas usuarias de los servicios de salud mental como “enfermo o personas con algún trastorno mental” y no como personas con discapacidad, impide que se aborde la problemática desde el modelo social de la discapacidad y a las personas con discapacidad mental como sujetos de derechos.

SEGUNDO. DERECHO AL PLENO GOCE DE DERECHOS. Que con esta adición, el legislativo local delega en la familia de las personas con discapacidad mental, las obligaciones de proporcionar el apoyo, cuidados, protección a la salud, educación, alimentación adecuada, entre otras; dejando en segundo plano las obligaciones que debieran ser garantizadas por las autoridades.

TERCERO. DERECHO AL CUIDADO Y A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. Que la norma tiene un impacto desproporcional en las mujeres, quienes suelen ser las que se encargan de las tareas de cuidado, y que la manera de atribuir el cuidado de las personas con discapacidad de la norma, es contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

CUARTO. DERECHO DE CONSULTA. Que se vulnera el derecho a la consulta contenido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pues pese a que se trata de una norma general que no se refiere a la “discapacidad”, sí contiene estipulaciones que generan un impacto en las personas con discapacidad mental y sus familias.

14. De conformidad con los precedentes, la primera cuestión que debemos resolver es si, como lo aduce la accionante, debía de llevarse a cabo una consulta a personas con discapacidad y, en su caso, si ésta se hizo. Ello porque de confirmarse dicha invalidez, sería innecesario resolver sobre el resto de los conceptos.

1. Análisis de la impugnación en relación con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

15. Como lo hemos señalado en diversos precedentes¹⁰, el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “CDPD”) dispone que los Estados parte deben hacer consulta cuando la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la propia Convención y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad¹¹.

16. El derecho a la consulta de las personas con discapacidad está íntimamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la CDPD (artículo 3.a¹²), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la CDPD) y su derecho a la participación social, así como en la vida

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 255/2020, acción de inconstitucionalidad 176/2020, acción de inconstitucionalidad 68/2018, acción de inconstitucionalidad 101/2016 y acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017.

¹¹ **Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

(...) 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 (...)

¹² **Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

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;

política y pública (artículos 3.c¹³ y 29¹⁴ de la CDPD) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.

17. Garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en las reformas legislativas y decisiones sobre política pública nacionales, es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y eficacia de todas las acciones encaminadas a favorecer el pleno goce de sus derechos, en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta congruente con sus necesidades reales. Además, reduce la posibilidad de que se vulneren sus derechos pues la autoridad podrá comprender de mejor manera el impacto que una política o norma tendrá de manera directa o por su impacto desproporcional en las personas con discapacidad.
18. En este sentido, la primera cuestión a resolver es si la legislación impugnada es una medida relacionada con las personas con discapacidad.

a) ¿La legislación impugnada es una medida relacionada con las personas con discapacidad?

19. En el caso en concreto, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí impugnó el Decreto 1155 en el que se adiciona el Título Primero al Capítulo IV “De la familia y de los usuarios” y el artículo 4 Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
20. Como se aprecia del contenido de la norma -transcrita en el párrafo 12 de esta sentencia-, ésta no se refiere expresamente a las personas con discapacidad, sino a las “personas con algún trastorno mental”.
21. Al respecto, el artículo 1, segundo párrafo, de la CDPD establece que: *“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*; definición que coincide con lo previsto en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la cual otorga relevancia al entorno social y económico en la determinación de la condición de discapacidad¹⁵.
22. De manera muy similar en el ámbito local, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad define como persona con discapacidad: *“Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás”*.¹⁶

¹³ **Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

(...)

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

¹⁴ **Artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

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 (...)

(...)

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas: i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones

¹⁵ **Artículo 1** de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

¹⁶ Artículo 2 de la Ley General de Inclusión para las Personas con Discapacidad. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XXVII. Persona con Discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás;

23. Como se podrá advertir, la regulación nacional e internacional destaca que no es suficiente con que una persona presente una deficiencia para ser considerada una persona con discapacidad, sino que tal condición deriva además de las “barreras sociales” con las que se enfrenta, que suelen traducirse en impedimentos u obstáculos para disfrutar de un trabajo, vivienda segura, buenos servicios de salud y pertenencia a comunidades, entre otras. Comprensión que favorece el “modelo social” de la discapacidad, respecto al modelo asistencialista, al asumir como causa de la discapacidad al contexto que la genera; es decir, a las deficiencias de la sociedad para generar bienes y servicios que contemplen las necesidades de las personas con discapacidad y los incluyan plenamente en la comunidad.
24. Con base en lo anterior, y tal como lo resolvió la Segunda Sala de esta Suprema Corte en el **amparo en revisión 251/2016**¹⁷, las deficiencias mentales (usualmente conocidas como enfermedades mentales) no tienen que llevar forzosamente a una condición de discapacidad, puesto que no todas las personas que las presentan se encuentran con las barreras sociales apuntadas. Sin embargo, la gran mayoría de personas que viven con una o varias deficiencias mentales se enfrentan, por un lado, con los síntomas y obstáculos derivados de la propia deficiencia y, por el otro, con los estereotipos y prejuicios en torno a las enfermedades mentales y los obstáculos sociales que les impiden gozar de sus derechos en igualdad de condiciones.
25. Asimismo, en aquél precedente se reconoció que cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina “enfermedad mental”, “problema de salud mental”, “padecimiento mental”, “enfermedad psiquiátrica”, o que presente una “deficiencia mental”, ya sea comprobada o no, y se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, **debe ser considerada como persona con discapacidad**.
26. De hecho, de los estudios entorno a las personas con discapacidad¹⁸, así como las recomendaciones de organismos como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se desprende que las personas con deficiencias mentales que suelen ser conocidas como “enfermedad psiquiátrica” o “enfermedad mental”, son personas con discapacidad psicosocial. Por ello, ese es el término que se utilizará en esta sentencia.
27. Ahora bien, la Segunda Sala también afirmó que la no auto-adscripción de una persona al grupo de personas con discapacidad, no debe ser un obstáculo para el goce de los derechos contenidos en los tratados y legislación en torno a las personas con discapacidad. Lo anterior, en consideración a que dado los estigmas asociados a la salud mental y a la discapacidad en general, muchas personas que cumplen con las condiciones para ser consideradas personas con discapacidad psicosocial, no se reconocen como tal.
28. Conforme a dichas consideraciones, es válido afirmar que todas las personas usuarias del sistema de salud mental deben ser consideradas personas con discapacidad psicosocial para efectos de la aplicación del marco de derechos humanos que les resulta aplicable, sin necesidad de que se tengan que ostentar como víctimas de discriminación o deban probar o manifestar enfrentarse en su vida cotidiana con barreras sociales.
29. Por ello, consideramos que la reforma impugnada es susceptible de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que regula las obligaciones y derechos que tendrán los familiares de las personas con discapacidad psicosocial que sean usuarias del sistema de salud mental e incluye disposiciones específicas destinadas a garantizar el bienestar, el desarrollo de sus potencialidades, así como en lo general, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad.
30. Las disposiciones relacionadas con las obligaciones que tienen los familiares de las personas con discapacidad adquieren relevancia especial en tanto que deben cuidar establecer un equilibrio entre la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, el respeto a su dignidad y derechos, y por el otro lado las necesidades y posibilidades de sus familiares que muchas veces fungen como su red natural de apoyo.
31. De hecho, de diversas observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁹ se desprende que hay una problemática social consistente en que, en su mayoría, son las familias de personas con discapacidad quienes absorben por completo las necesidades de cuidado y

¹⁷ Fallado en sesión del quince de mayo de dos mil diecinueve. Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Eduardo Medina Mora Icaza se encontró legalmente impedido para conocer del asunto. Tema: La omisión de dar contestación al escrito presentado el seis de enero de dos mil quince, en la Dirección General del IMSS, en el que se le solicitó el suministro de diversos medicamentos; la omisión de proporcionar los medicamentos recetados a la parte quejosa derivado de su padecimiento consistente en disrritmia cerebral, trastorno por estrés postraumático y otro.

¹⁸ Fernández María Teresa, “La discapacidad mental o psicosocial y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” en Revista de Derechos Humanos – Dfensor, Número 11, Noviembre 2010, consultable en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25716.pdf>.

¹⁹ CDPD, Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, 27 de octubre de 2017, CRPD/C/GC/5. CDPD, Observación general N° 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 19 de mayo de 2014, CRPD/C/GC/1.

asistencia de las personas con discapacidad. El Comité reprueba esta falta de servicios estatales en la comunidad porque no sólo genera cargas financieras y de vida para las familias, sino que repercute en el disfrute de derechos de las personas con discapacidad. En específico, preocupa la evidencia de que estos esquemas de cuidado, dependientes de las familias, suelen generar restricciones en el derecho a decidir libremente de las personas con discapacidad, generan que las opiniones y deseos de familiares ocupen un lugar primordial sobre la voluntad y preferencias de las personas con discapacidad e incentivan la institucionalización²⁰.

32. Se entiende así que la obligación de consultar a las personas con discapacidad psicosocial para emitir regulación relacionada con las obligaciones de sus familiares hacia ellos era ineludible. La participación mediante una consulta a las personas con “deficiencias mentales” o “trastornos mentales” sobre la regulación que se analiza en este asunto, es necesaria porque así lo mandata el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con independencia de que en la misma no se haga referencia a ellas como personas con discapacidad.

33. Procede por lo tanto analizar si se llevó a cabo dicha consulta de conformidad con el estándar que han establecido esta Suprema Corte y los organismos internacionales relevantes.

b) ¿Se llevó a cabo la consulta requerida conforme los estándares aplicables?

Estándar aplicable a las consultas a personas con discapacidad.

34. El estándar sobre el derecho a la consulta a personas con discapacidad de la Suprema Corte y los organismos internacionales ha evolucionado en los últimos años. Si bien no hay una legislación que establezca de manera precisa las etapas y requisitos que deben seguir las legislaturas y los poderes ejecutivos cuando van a legislar cuestiones relacionadas con personas con discapacidad o emitir políticas públicas relacionadas con éstas, ya se han desarrollado criterios que dan guía a las autoridades y que permiten a los órganos jurisdiccionales analizar la adecuación de los procesos de consulta que realizan las autoridades, con el estándar aplicable.

35. En este sentido, en la **Acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**²¹, este Pleno adelantó que las consultas dirigidas a personas con discapacidad para el caso de medidas legislativas deben cumplir con los siguientes requisitos:

A) Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

B) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

C) Accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se

²⁰ CDPD, Proyecto de Directrices sobre la desinstitucionalización de las personas con discapacidad, incluso en situaciones de emergencia, octubre 2017, consultable en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Guidelines/CRPD_%20Draft_Guidelines-Spanish.docx.

²¹ Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Declaración de invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho, al no haberse celebrado una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.

tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo. La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- D) Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- E) Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- F) Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- G) Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.
36. Estos requisitos resultan compatibles con los estándares internacionales en la materia, especialmente con la Observación General No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis²², que deben servir como guía al juzgador al evaluar los supuestos procesos de consulta en cada caso.
37. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
- c) Proceso de consulta a personas con discapacidad para la reforma a la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el trece de abril de dos mil veintiuno.**
38. Esta Suprema Corte considera que no se llevó a cabo un proceso de consulta durante el proceso legislativo que siguió el Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con los estándares internacionales en la materia, por las razones que explicaremos a continuación.
39. De las constancias de autos se observa que, en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:
- A. Iniciativa.** Con fecha once de noviembre de dos mil diecinueve, María del Consuelo Carmona Salas, Diputada integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de San Luis Potosí, presentó *“Proyecto de Decreto que adiciona al Título Primero el Capítulo IV De la familia de los usuarios, de la Ley de Salud Mental del Estado de San Luis Potosí”*.
- B. Turno de la iniciativa.** El veinte de noviembre de dos mil diecinueve, la Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí turnó dicha iniciativa a la Comisión de Salud y Asistencia Social; y a la diversa de Derechos Humanos, Igualdad y Género del Poder Legislativo de la entidad, bajo el número de turno 3335.
- C. Dictamen de la Comisión de Salud y Asistencia Social.** En sesión de fecha veintitrés de junio de dos mil veinte, se emitió el Dictamen correspondiente por la Comisión de Salud y Asistencia Social del Poder legislativo de la entidad, en el sentido de aprobar la iniciativa.
- D. Dictamen de la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Género.** Con fecha veintiuno de enero de dos mil veintiuno, se emitió el Dictamen correspondiente por la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Género del Poder legislativo de la entidad, en el sentido de aprobar la iniciativa.

²² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, 31° Período de Sesiones, A/HRC/31/62, 12 de enero de 2016.

E. Sesión ordinaria y aprobación del dictamen. En sesión ordinaria número 62 del diecinueve de marzo de dos mil veintiuno del Congreso del Estado de San Luis Potosí se discutió la citada iniciativa bajo el tema “V” del orden del día, que incluía seis dictámenes por discutir. La sesión inició las diez horas.

El primer dictamen sometido a discusión fue emitido por la Comisión de Salud y Asistencia Social; y la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Género del Poder Legislativo de la entidad, mismo que se aprobó en lo general por 12 (doce) votos a favor, 11 (once) en contra y 2 (dos) abstenciones. Aprobado el dictamen, se ordenó remitirlo al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

F. Publicación. El trece de abril de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el Decreto 1155 que adiciona al Título Primero el Capítulo IV “De la Familia y los Usuarios”, y el artículo 4° Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

40. De lo anterior se advierte que **no hay evidencia de que se haya llevado algún proceso que siquiera pretendiera ser una consulta a personas con discapacidad usuarias del sistema de salud mental**, y tampoco fue presentada por las autoridades emisora y promulgadora.
41. Por tanto, debe considerarse que **dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez del Capítulo IV “De la familia de los Usuarios”, adicionado al Título Primero, y del artículo 4° Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.**
42. No basta para controvertir tal decisión, la defensa del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sentido de que la reforma no afecta a las personas con discapacidad y que la reforma legislativa genera beneficios para el bienestar y tratamiento de las personas con padecimientos mentales.
43. Conforme a los criterios más recientes del Pleno de esta Suprema Corte²³, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, donde deben actualizarse los estándares precisados, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento y, consecuentemente, del producto legislativo.
44. En el mismo sentido, distintos precedentes relacionados²⁴ de este Alto Tribunal, han concluido que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos del grupo.
45. Asimismo, la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes²⁵, radica en que las personas con discapacidad constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarlo para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir los preceptos ahora impugnados. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.
46. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, en consecuencia, **se declara la invalidez, del Capítulo IV De la Familia de los Usuarios”, perteneciente al Título Primero, así como del artículo 4° Bis de la ley impugnada.** Por lo que resulta innecesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO.”²⁶

²³ Acciones de inconstitucionalidad 244/2020, 204/2020, 176/2020, 84/2021 y 68/2018.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 33/2015, acción de inconstitucionalidad 179/2020, acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, acción de inconstitucionalidad 214/2020.

²⁵ Acción de Inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, tomo I, enero de 2014, página 356.

VII. EFECTOS.

47. En términos de los artículos 41, fracción IV²⁷, y 45, párrafo primero²⁸, en relación con el diverso 73²⁹, todos de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.
48. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado de estudio de fondo de este fallo se declaró la invalidez del Decreto 1155 por el cual se adicionó al Título Primero el Capítulo IV “De la familia de los usuarios” y el artículo 4 Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, porque el Congreso local no llevó a cabo la consulta a las personas con discapacidad psicosocial (actuales o potenciales usuarios del servicio de salud mental) de dicha entidad, incumpliendo los estándares aplicables de conformidad con lo desarrollado por esta Suprema Corte y los organismos internacionales.
49. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** 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, este Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esta sentencia.
50. Sin embargo, debe precisarse que 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”**³⁰, este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar *“todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”* y por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias 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).
51. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma convencional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que estos: **a)** consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); **b)** 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); **c)** se posterguen por un lapso razonable, o **d)** inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).
52. En precedentes anteriores, este Tribunal Pleno ha establecido que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes a que se notifique al Congreso los puntos resolutive de la sentencia. En fechas recientes y debido a la emergencia sanitaria por motivos del SARS-COV2, el Pleno modificó ese plazo a modo de dar más tiempo al legislador para llevar a cabo dichos procesos.
53. Sin embargo, y en vista de que las condiciones han cambiado, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los **doce meses siguientes a que se notifiquen al Congreso de San Luis Potosí los puntos resolutive de esta sentencia**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida, por lo que dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad psicosocial, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

²⁷ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

²⁸ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...).

²⁹ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

Por lo expuesto y fundado:

SE RESUELVE

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez del Decreto 1155, por el que se adiciona al Título Primero el Capítulo IV “De la familia de los usuarios” y el artículo 4 Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintiuno, 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 resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, 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 San Luis Potosí, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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 separándose de algunas consideraciones y por razones 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 1155, por el que se adiciona al Título Primero el capítulo IV “De la Familia de los Usuarios”, y el artículo 4° Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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 San Luis Potosí. 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 quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek.**- 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 diecisiete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, 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 dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2021.

1. En sesión de siete de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí en contra del decreto por el que se hicieron adiciones a la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de esa entidad federativa, publicado el trece de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial local. El tema por resolver fue determinar si el Congreso local violó el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas.

I. Razones de la decisión.

2. En la resolución se hace un análisis de la naturaleza de las normas impugnadas y se determina que las mismas sí tienen el alcance de incidir en los derechos de las personas con discapacidad. No obstante, se observa que el Congreso local no consultó a las personas en esa condición durante el proceso legislativo de conformidad con los estándares fijados para ese efecto.
3. Ante dicha violación al proceso legislativo, se declaró la invalidez del decreto impugnado y se determinó que dicha declaración surta sus efectos a partir de los doce meses siguientes a que sea notificado el Congreso local. Ello, con la finalidad de no privar a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas inválidas.

II. Razones de la disidencia.

4. Si bien coincido en que el Congreso local violó el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas previo a emitirse el decreto impugnado, no comparto que se hayan prorrogado los efectos de la declaración de invalidez.
5. Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- 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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del 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 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2021.

En la sesión 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 que promovió la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí en contra del Decreto 1155 por el que se reformó la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos¹, el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional, dentro del cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad², que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas. El artículo está redactado en los siguientes términos:

Artículo 4

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

[...]

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

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

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015³, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, se señaló que en el proceso legislativo se omitió consultar a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidarse toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, y el quince de febrero siguiente se decidió analizar si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es decir, si se había convocado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Una mayoría de seis (Ministras Luna Ramos y Piña Hernández; y Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales) determinó que la Ley de Espectro Autista había cumplido con la consulta, considerando que había existido una participación significativa de diversas organizaciones representativas. La minoría que votó en contra sostuvo, en cambio, que la consulta debía ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, y que ello no se cumplía en el caso, pues la convocatoria no fue pública, ni se podía saber si todas las organizaciones que representan a personas con autismo habían participado, ni los alcances de su participación en realidad.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada en la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional cuya consecuencia es la invalidez de la norma así surgida.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México⁵. Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos totales de sus vidas.

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

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

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

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia⁶, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.
Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

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

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

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

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (Ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma⁷.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019⁸.

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

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018⁹, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

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

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

Voto aclaratorio.

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

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece refirir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *“Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte**”*.

Una lectura empática de la reforma a la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁹ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

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

Ahora, en este caso, la norma se refiere a “personas con algún trastorno mental”. La ejecutoria se apega a lo resuelto por la Segunda Sala en el amparo en revisión 251/2016¹⁰, en el que se estableció que las deficiencias mentales no tienen que llevar forzosamente a una condición de discapacidad; sin embargo, se reconoció que cualquier persona que de **manera genérica** padezca lo que comúnmente se denomina “enfermedad mental”, “problema de salud mental”, “padecimiento mental”, “enfermedad psiquiátrica”, o “deficiencia mental”, y se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reforma la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar la misma.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria¹¹, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

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

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado

¹⁰ Fallado en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Eduardo Medina Mora I., se encontró legalmente impedido para conocer del asunto. La Segunda Sala analizó la omisión de dar contestación al escrito presentado el seis de enero de dos mil quince, en la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que se le solicitó el suministro de diversos medicamentos; la omisión de proporcionar los medicamentos recetados a la parte quejosa derivado de su padecimiento consistente en disritmia cerebral, trastorno por estrés postraumático y otro.

¹¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado¹².

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan.

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del 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 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí en contra del Decreto 1155, publicado en el Periódico Oficial Local el trece de abril de dos mil veintiuno, mediante el cual se adicionó al Título Primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de esa entidad el Capítulo IV “De la familia de los usuarios” y el artículo 4° Bis, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez de las normas impugnadas 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.

a) Fallo mayoritario.

En la sentencia, se declara la invalidez del Decreto 1155, mediante el cual se adicionó al Título Primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí el Capítulo IV “De la familia de los usuarios” y el artículo 4° Bis¹, pues el Congreso Local no consultó a las personas con discapacidad psicosocial (actuales o potenciales usuarias del servicio de salud mental) en dicha entidad; por lo cual no cumplió con los estándares aplicables, conforme a lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018², la Observación N° 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.

Al efecto, de acuerdo con lo sostenido por la Segunda Sala en el amparo en revisión 251/2016³, determina que las personas usuarias del sistema de salud mental deben considerarse como personas con discapacidad psicosocial, para efectos del marco de derechos humanos aplicable. En este sentido, señala que el Decreto impugnado es susceptible de incidir en sus intereses y/o esfera jurídica, puesto que regula los deberes de sus familiares respecto de ellas; por lo que la obligación de consultarles resultaba ineludible.

¹ Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Capítulo (sic) IV

De la Familia de los Usuarios

ARTÍCULO 4° Bis. El núcleo familiar desempeña una función esencial en el desarrollo de las potencialidades de las personas con algún trastorno mental; para ello deberá:

- I. Proporcionar apoyo, cuidados, protección a la salud, y alimentación suficiente y adecuada;
- II. Respetar los principios de autonomía individual, independencia, no discriminación, y todos aquellos que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos;
- III. Recibir capacitación y orientación por parte de las instituciones públicas, sociales y privadas, y
- IV. Participar en actividades culturales, educativas, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que contribuyan al desarrollo integral de las personas con alguna enfermedad mental.

² Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Resuelto en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas, Esquivel Mossa y Presidente Laynez Potisek (el Ministro Medina Mora I. se encontró legalmente impedido para conocer del asunto).

b) Razones del voto concurrente.

Coincidió con la invalidez del Decreto 1155, mediante el cual se adicionó al Título Primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí el Capítulo IV "De la familia de los usuarios" y el artículo 4° Bis⁴, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas relacionadas con ellas.

Desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señaló la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad⁵. Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁷, así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018⁸, 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, se 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.

Ello, con apoyo 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.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁹ y 96/2014 y su acumulada 97/2014¹⁰, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018¹¹, 1/2017¹², 41/2018 y su acumulada 42/2018¹³, 212/2020¹⁴, 18/2021¹⁵ y

⁴ **Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.**

Capítulo (sic) IV

De la Familia de los Usuarios

ARTÍCULO 4° Bis. El núcleo familiar desempeña una función esencial en el desarrollo de las potencialidades de las personas con algún trastorno mental; para ello deberá:

I. Proporcionar apoyo, cuidados, protección a la salud, y alimentación suficiente y adecuada;

II. Respetar los principios de autonomía individual, independencia, no discriminación, y todos aquellos que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos;

III. Recibir capacitación y orientación por parte de las instituciones públicas, sociales y privadas, y

IV. Participar en actividades culturales, educativas, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que contribuyan al desarrollo integral de las personas con alguna enfermedad mental.

⁵ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁴ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁵ Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

240/2020¹⁶, considero 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 y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada 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, en los términos siguientes:

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, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio 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 en 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 cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, 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 del 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 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹⁶ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.