

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 292/2020, así como los Votos 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 292/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día seis de junio de dos mil veintidós por el que se emite la siguiente resolución:

VISTOS; Y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito presentado el trece de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Congreso del Estado de Chihuahua.
- b) Gobernador del Estado de Chihuahua.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

"Decreto Número LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O. por el que se reformaron los artículos 7, fracción IX y 62, fracción II, y se adicionó al artículo 7, fracción IX, los incisos a), b) y c), de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 14 de octubre de 2020".

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el Decreto Número LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Chihuahua, vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, pues el Congreso del Estado no llevó a cabo la consulta con la colaboración activa de las personas con discapacidad, previo a la expedición del Decreto impugnado.
4. Señala que la consulta era necesaria porque las adiciones y modificaciones a la ley mencionada abordan cuestiones que atañen directamente a las personas con discapacidad de esa población, por tanto, el Congreso local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y con la colaboración activa de ellas; y, al no haberse realizado, el Decreto impugnado deviene inconstitucional.
5. Afirma que la consulta no fue realizada, toda vez que, del análisis al proceso legislativo correspondiente, se advierte que las personas con discapacidad no fueron consultadas respecto de las medidas legislativas adoptadas, confirmando que son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulnerados.

6. Aduce que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el inciso o), señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente; por ello, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.
7. Estima que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que debe dar acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web, mediante formas digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro; además, deben de incluirse a los niños y niñas con discapacidad, según el artículo 4.3 de la Convención.
8. Sostiene que las autoridades públicas deben considerar las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con ellas, informando de los resultados de los procesos, proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y razones.
9. Menciona 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; pues la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
10. Argumenta que las reformas a la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Chihuahua consistieron esencialmente en uniformar el concepto de perro de asistencia, en precisar que a dichos animales se les permitirá la entrada a todo edificio, construcción o infraestructura y que las personas con esa condición pueden acceder y circular en cualquier medio de transporte de pasajeros que preste servicios en el territorio estatal, sea gratuito o remunerado, público o privado, individual o colectivo; y aunque en apariencia el cambio consistente en sustituir el concepto de *perro guía o animal de servicio* por el de *perro de asistencia* podría parecer insustancial, lo cierto es que dicha modificación, sí se traduce en un auténtico cambio trascendental, pues como lo reconoce el propio legislador, se amplían los alcances de los derechos previstos en el artículo 7, fracción IX, inciso b) de la ley, pues acorde con el diverso numeral 3, fracción XVIII, del mismo ordenamiento, el término *perros de asistencia* engloba a estos animales formados especialmente para el apoyo de las actividades cotidianas y alerta médica de las personas con discapacidad, con trastorno del espectro autista TEA o para aquellas personas con discapacidad motriz o movilidad reducida.
11. Señala que resulta exigible que se celebrara una consulta en la materia, pues ello hubiere permitido saber con certeza si tales medidas benefician o perjudican a las personas con alguna discapacidad y si tienen, en efecto, resultados progresivos o regresivos; sin embargo, el Congreso del Estado de Chihuahua en completa inobservancia de dicha obligación no cumplió con su deber de realizar una consulta estrecha con personas de discapacidad, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria; ya que se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano establecida por el artículo 1° de la Constitución Federal.
12. Argumenta que es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien, algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad; sin embargo, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales se desprenden que los estándares mínimos, es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.
13. Así, tomando como base el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces, y es la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos.
14. Argumenta que actualmente no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien, algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad; sin embargo, se advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que este Alto Tribunal se pronuncie sobre los alcances de la Convención en materia de consulta.
15. Consideran que las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que pueda hacerlo de forma individual, como por conducto de sus organizaciones, además que también se tomen en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.

16. Que las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, que los dictámenes y debates ante el Pleno legislativo se realicen con ese mismo formato, y que se interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta.
17. **CUARTO. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número 292/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.
18. Por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.
19. **QUINTO. Certificación.** El diecinueve de enero de dos mil veintiuno, la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para rendir sus informes respectivos transcurriría del veinte de enero al once de febrero de dos mil veintiuno.
20. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.** Por oficio presentado por correo el uno de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Chihuahua, por conducto del Secretario de Asuntos Legislativos y Jurídicos del H. Congreso del Estado de Chihuahua, Luis Enrique Acosta Torres, rindió el informe que le fue requerido, en el que manifestó los argumentos siguientes:
21. En principio, señala que es infundado el concepto del cual se solicita declarar la invalidez del Decreto Número LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., pues considera que es muy importante que los conceptos y términos alusivos a las personas con discapacidad estén expresados en un mismo sentido y significado, desde las leyes generales hasta las específicas, para evitar confusiones y malas interpretaciones a la hora de hacer valer los derechos de este importante grupo social tal y como es el caso de la reforma llevada por el Poder Legislativo del Estado.
22. El órgano legislativo informa que se abstuvo de consultar a personas con discapacidad para llevar a cabo la reforma o adición de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, específicamente, en lo relativo a los *perros de asistencia*, pues llevó a cabo la reforma con la finalidad de adoptar el concepto en la legislación local a la normatividad internacional que establece el término “*PERROS DE ASISTENCIA*”, para englobar las cinco especialidades que conforman esta modalidad canina esto con la finalidad de garantizar el derecho de las personas con discapacidad que en todo el texto normativo este se encuentre establecido con el mismo término, al referirse a este tipo de perros, en virtud de que desde el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho que fue publicada dicha ley, este término ya se encontraba establecido en el artículo 3, fracción XVIII.
23. Señala que, en aras del debido cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad, inició el proceso legislativo para la reforma de los artículos controvertidos, con la única finalidad de adecuar el texto normativo de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, con la normativa internacional, ya que esto representa únicamente una reforma de forma y no de fondo.
24. Por otro lado, señala que si los poderes legislativos de los Estados, cada vez que fueran a hacer una adecuación de sus marcos normativos tratándose de personas con discapacidad, tuvieran que hacer una consulta, esto redundaría en que se vieran violentadas sus facultades constitucionales para legislar, aunado a que sería un gasto exorbitante de las finanzas públicas del Estado.
25. Argumenta que el H. Congreso del Estado de Chihuahua en ningún momento busca restringir ni afectar ningún derecho, sino, por el contrario, pretende ampliar la gama de derechos ya adquiridos para que, de esta forma, la citada ley llegue al beneficio más amplio para la comunidad.

26. Sostiene que la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, se percató de la ausencia de homogeneidad terminológica en el texto de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad, particularmente cuando se refiere a los perros de asistencia, denominándolos indistintamente como animales de servicio o perros guía, y consideró que era un aspecto que debía ser atendido para garantizar los principios de certeza jurídica y racionalidad lingüística con los que debe cumplir todo ordenamiento legal.
27. Aduce que solo es una adecuación armónica de los artículos 7, fracción IX y 62, fracción II, y se adicionó al artículo 7, fracción IX, los incisos a), b) y c), que a criterio de esta autoridad no afectan derechos de las personas con discapacidad ni deben de ser considerados por este Alto Tribunal que son susceptibles de tener que ser consultados como para declararlos inconstitucionales.
28. Respecto al tema relativo a la accesibilidad de las personas con discapacidad, es necesario establecer que éstas puedan desarrollarse y vivir en forma independiente, así como participar en actividades de toda índole, ya sea política, educativa, deportiva, entre muchas otras más, siendo necesario adoptar todas la medidas para asegurar lo antes dicho, sumado a las acciones tomadas para asegurar el acceso físico al transporte, instalaciones gubernamentales y centros comerciales, pues con este tipo de acciones el Congreso del Estado de Chihuahua pretende fomentar la independencia de los grupos vulnerables, estableciendo las bases de una sociedad incluyente.
29. Señala que mediante el Decreto sólo se pretendió identificar un lenguaje inclusivo en la sociedad y en atención a los grupos vulnerables, para que, de esta manera, sea sencillo identificar a las personas con algún grado de discapacidad y lograr una sociedad incluyente, esto en estricto apego a los derechos humanos de las personas con alguna discapacidad y en estricto apego a los tratados internacionales de los que el estado mexicano es parte.
30. Manifiesta que la ley en comento también establece conceptos fundamentales que deben ser considerados en todos los ordenamientos de las entidades federativas, tales como: accesibilidad (medidas necesarias para asegurar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones al entorno físico, el transporte, la información, incluidos los sistemas y la tecnología de la información), asistencia social (mejorar las condiciones de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como proteger material y físicamente a personas con desventaja a una vida plena y productiva), educación inclusiva (educación que propicia la inteligencia de las personas con discapacidad a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos) entre otros.
31. Que los principios rectores de la Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad son: respeto de la dignidad inherente, no discriminación, participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, respeto por la diferencia y aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y condición humana, igualdad de oportunidades; accesibilidad, igualdad entre hombre y mujer; y respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.
32. Finalmente, indicó que únicamente lo que se llevó a cabo con esta reforma fue una armonización de conceptos y no una reforma integral como lo hace ver la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
33. **SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Mediante oficio presentado el seis de febrero de dos mil veintiuno en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo estatal, por conducto de Francisco Javier Corrales Millán, Director General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia los argumentos siguientes:
34. En principio, sostiene 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; pues la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales. Sin la consulta respectiva, no es posible saber con certeza si las medidas benefician o perjudican a las personas con alguna discapacidad, y si tienen en efecto resultados progresivos o regresivos.
35. Señala que el caso en particular no requiere de consulta alguna a las personas con discapacidad, esencialmente porque para la elaboración de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicada el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la consulta de dicho sector, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

36. Argumenta que la ley ya pasó por un procedimiento de consulta en aquél entonces, ante los sectores involucrados; inclusive en lo que se refiere a los *perros guía*, tal como se explica en las consideraciones del Dictamen de la Comisión Especial de Atención a Grupos vulnerables de diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, en el que participaron los principales interesados; por lo que lejos de afectarlos, el contenido de las normas impugnadas sólo fortalece y abona a los derechos de los cuales ya son titulares las personas con discapacidad; en ese sentido, no toda medida legislativa o administrativa que implique algo relacionado con las personas con discapacidad, da lugar al ejercicio de una consulta previa, sino sólo en aquellos casos donde efectivamente se presente una posible afectación directa de sus derechos e intereses, pues se debe consultar a dicho grupo únicamente en aquellas situaciones en que el acto les genere un impacto significativo y que afecte sus condiciones de vida y el entorno en el que se desarrollan.
37. Considera que resulta desacertada la objeción, toda vez que el Decreto impugnado se armoniza con la Convención al prever garantías y derechos para las personas con discapacidad, tales como mecanismos de inclusión social, así como disposiciones de accesibilidad universal, por lo que se establecen obligaciones para las autoridades a efecto de lograr la inclusión de las personas con discapacidad.
38. El Poder Ejecutivo argumenta que no está obligado a llevar a cabo una consulta previa a la aprobación de la reforma impugnada, pues no se verifica el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención, ya que el Decreto impugnado no consiste en la elaboración de políticas públicas, sino en el reconocimiento de derechos como el de accesibilidad y movilidad.
39. Tampoco comparte la declaración de invalidez de las normas reclamadas debido a la omisión de practicar la consulta previa a las personas con discapacidad, toda vez que, si bien la ley a la que pertenecen ambos preceptos está específicamente dirigida a ellas, lo cierto es que las disposiciones impugnadas solo instituyen terminología para dar efectividad a los derechos que establece tal ordenamiento, lo cual en ambos casos no configura algún derecho sustantivo respecto del cual sí sería relevante la consulta.
40. Sostiene que, como se advierte del contenido de la exposición de motivos y de las consideraciones del Dictamen del Decreto de reformas que contiene las normas que se reclaman (artículos 7, fracción IX, con la adición de los incisos a), b) y c) y 62, fracción II), las cuales disponen de manera imperante atender la problemática aquí analizada y corregir la ausencia de homogeneidad terminológica que presenta la ley que nos ocupa, dando cumplimiento con ello a las directrices que señala la teoría jurídica en aras de lograr un sistema jurídico sólido, eficaz y pertinente, aspecto que sin duda no requiere de consulta a algún sector de la sociedad, pues no toca a las personas con discapacidad decidir sobre cuál es la mejor forma de hacer valer los principios de toda norma jurídica, como son los de plenitud, unidad y coherencia, ejes torales que sustentan a todo sistema jurídico positivo integrado por una multiplicidad de normas de diferente tipo, clase y características que las hacen diferentes unas de otras, pero que a pesar de ello, deben lograr una perfecta sincronía con todas las demás, e invariablemente se debe garantizar que su interacción se genere en forma armónica, precisa y puntual.
41. De modo tal, que no hay necesidad de que cada vez que realicen homogeneidades terminológicas se tenga que consultar a los destinatarios sobre si es o no conveniente asignar tales referencias; puesto que “consultar”, no debe entenderse como “validar”, pues en estos casos no se ve la necesidad de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de actualizar la homologación del concepto de *perros de asistencia* a lo largo del texto normativo local, pues es ya una conocida y útil medida en todo lugar, que nadie se opondría a su pormenorización.
42. Estima que no menos importante es que en el presente caso no hay un proceso deliberativo que afecte al sector involucrado, en tanto que las normas impugnadas están cumpliendo una previsión legal que ya fue decidida y lo único que hace es armonizar el régimen local en esos términos para poder darle funcionalidad a la ley.
43. Que el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, de las Naciones Unidas, establece medidas de lo que puede hacer el parlamento para incorporar la Convención en la legislación nacional, siempre que se cerciore que se establezca la existencia de un mecanismo para consultar a personas con discapacidad, o con las organizaciones que las representan, a nivel legislativo.
44. Que el artículo convencional citado, establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente como ellas, a través

- de las organizaciones que las representan. Así las personas discapacitadas tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arribe.
45. Esto significa que una reforma que no incrementa, modifica, disminuye, ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente a la misma, no requiere de una consulta previa y estrecha a las personas con discapacidad, pues no constituye un curso deliberativo nuevo, sino que estaría implementando el producto de una decisión legislativa a la política pública preexistente.
46. De la lectura del artículo 4.3 de la Convención queda claro que toda acción pública que tenga por objeto hacerla efectiva constituye una cuestión relacionada con las personas con discapacidad; sin embargo, se debe determinar cuándo un proceso de adopción de decisiones distinto a la efectividad de la Convención tiene relación con las personas con discapacidad. Para este fin es útil hacer referencia a la interpretación del Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, que plasmó en la Observación General número 7. Es de aclararse que la referencia a este documento se debe a que constituye una guía interpretativa y orientadora que permite al juzgador tener parámetros objetivos para evaluar las acciones de las autoridades a la luz de sus obligaciones Constitucionales y convencionales, a pesar de que la observación general de un Comité de Naciones Unidas no es de carácter obligatorio.
47. Manifiesta que las autoridades de los Estados Partes pueden justificar no haber llevado a cabo la consulta a personas con discapacidad demostrando que la norma o política respectiva no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad; es decir, la obligación del artículo 4.3 de la Convención no pretende que las personas con discapacidad sean consultadas en cada proceso legislativo, administrativo y de otra índole, sino que deben ser consultadas sólo donde los efectos de esa disposición o política pública les afectarán de manera desproporcional o específica por ser personas con discapacidad.
48. Señala que es dable concluir que los contenidos de las normas impugnadas solo fortalecen y abonan a los derechos de los cuales son titulares las personas con discapacidad, lejos de afectarlos, pues se les ha dado elementos para entender de mejor manera la problemática que motiva la medida, con el diseño de instrumentos más adecuados para eliminar las barreras de su entorno.
49. Al ser los grupos en situación de vulnerabilidad un sector prioritario para ese gobierno les atañe la obligación de garantizar y dotar cada vez más de estructura y medios para generar las condiciones necesarias, que les ayuden y faciliten el acceso a la movilidad. Por ello el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua reformó el ordenamiento de inclusión, pues con el contenido de las porciones normativas impugnadas, se advierte que el objetivo es precisamente eliminar cualquier tipo de discriminación hacia su persona, garantizando los derechos y principios que nuestra Carta Magna les otorga.
50. Manifiesta que si se parte del hecho de que no todos los entornos están diseñados con una perspectiva de accesibilidad universal, o bien, que en algunas ocasiones es necesario instrumentar acciones en particular para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, en este sentido, las autoridades están obligadas a instrumentar los llamados ajustes razonables que se aplican en casos concretos, en los que la accesibilidad o el diseño no son suficientes para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad.
51. Señala que las porciones normativas impugnadas, lejos de causar una afectación, los contenidos de dichos ordenamientos jurídicos solo buscan garantizar, el derecho humano a la movilidad y en específico a la accesibilidad, por lo que ese máximo tribunal deberá de declarar la validez de las normas impugnadas.
52. Finalmente, el Gobierno del Estado de Chihuahua, a través de diversos mecanismos y medios ha establecido medidas tendientes a respetar los principios de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, mediante la implementación de diversos programas y políticas que les permitan tener un acceso en igualdad de condiciones a los variados derechos de los cuales son titulares, lo que implica generar un ambiente en donde se desempeñen con una mayor calidad de vida e inclusión; además, es necesario señalar que la Comisión Dictaminadora de la iniciativa presentada, tomó en consideración las solicitudes planteadas por diversas organizaciones, en el sentido de incorporar la referencia expresa sobre los perros de asistencia, a fin de materializar y poner en práctica lo que la academia y el derecho internacional y nacional ya contemplan en el plano del deber ser.
53. **OCTAVO. Alegatos.** Mediante oficio presentado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.
54. **NOVENO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

55. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de doce de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

56. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.
57. **SEGUNDO. Oportunidad.** 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 al 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 siguiente.⁴
58. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el miércoles catorce de octubre de dos mil veinte, el plazo transcurrió del sábado quince de octubre al viernes trece de noviembre de dos mil veintiuno.
59. En consecuencia, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el viernes trece de noviembre mencionado, se concluye que se presentó de manera oportuna.
60. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.
61. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

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

[...]

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

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

[...]

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

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...]

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

³ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

[...]

⁴ **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."

⁵ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

62. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ confiere al Presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.
63. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.
64. Aunado a que impugna el decreto por el que se reformaron diversos preceptos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Chihuahua, expedido por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establece aspectos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad, por estimarlo violatorio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
65. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.
66. **CUARTO. Causas de improcedencia.** En el informe rendido en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua se argumenta que al no reclamarse por vicios propios la promulgación y publicación del decreto impugnado, en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
67. Esta causa de improcedencia es infundada.
68. En efecto, si bien es verdad que de lo dispuesto en los artículos 19, fracción VIII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las acciones de improcedencia pueden resultar improcedentes cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Federal; en el caso que nos ocupa no se está en ese supuesto, pues de la demanda inicial se desprende que la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que el decreto impugnado viola lo dispuesto en el artículo 1° constitucional en vinculación con lo establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; en consecuencia, no le asiste razón al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua cuando afirma que se actualiza la causa de improcedencia invocada.
69. No pasa inadvertido que la invocación de la causa de improcedencia obedece a que en la demanda que da origen a la presente acción de inconstitucionalidad no se reclama del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua alguna actuación a la que se le atribuyan vicios propios; sin embargo, ello es insuficiente para actualizar la causa de improcedencia referida, pues no se debe perder de vista que en el caso se impugna el Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, adicionando, además, en esa fracción los incisos a), b) y c), así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de octubre de dos mil veinte.
70. Este Decreto pasó por un proceso legislativo que debe satisfacer una serie de pasos, entre ellos la promulgación.
71. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua⁷, para que un proyecto tenga carácter de ley o de decreto, no sólo requiere que sea aprobado por el Congreso del Estado, sino que además debe ser promulgado por el Poder Ejecutivo.

⁶ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

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

[...]

⁷ "Art. 69.- Para que un proyecto tenga carácter de ley o de decreto, se requiere que sea aprobado por el Congreso y promulgado por el Ejecutivo. La aprobación deberá expresarse en votación nominal de más de la mitad del número de diputados presentes que integren el quórum a que se refiere el artículo 50.

Igual votación requerirán los acuerdos y las iniciativas de ley o de decreto que se presenten ante el Congreso de la Unión."

72. En ese orden de ideas, si la promulgación del Decreto está encomendada al Poder Ejecutivo, es lógico que éste sea señalado como autoridad aún y cuando no se atribuyan vicios propios a dicha promulgación, pues no se debe perder de vista que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61, fracción II de la Ley de la Reglamentaria⁸, uno de los requisitos de la demanda de acción de inconstitucionalidad, radica en señalar como autoridades a los órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general impugnada.
73. Bajo esa lógica, es evidente que aún y cuando en dicha demanda no se reclame la promulgación de la norma por vicios propios, debe señalarse como autoridad al órgano encargado de la misma.
74. En ese orden de ideas, al no actualizarse la causal de improcedencia invocada y al no advertirse ninguna otra que deba ser previamente analizada, lo procedente es estudiar el fondo del asunto.
75. **QUINTO. Estudio de fondo.** La CNDH cuestiona la validez del Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, adicionando además a esa fracción los incisos a), b) y c), así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el catorce de octubre de dos mil veinte, por considerar que vulnera el derecho a la consulta previa, estrecha y con colaboración activa de las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
76. La reforma y adición a que alude el Decreto en cuestión radicó en lo siguiente:
- “Artículo 7. Son derechos que esta Ley reconoce y protege a favor de las personas con discapacidad, además de los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte, la Constitución Política del Estado, así como las leyes federales y estatales vigentes, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:*
- [...]*
- IX. Libre acceso y permanencia en espacios **de uso público, sean de propiedad privada o pública, que además comprende:***
- a). Hacer uso de apoyos o ayudas técnicas.*
- b). Acompañamiento permanentemente por un perro de asistencia, permitiéndole el acceso a todo edificio, construcción o infraestructura.*
- c). Acceder y circular en cualquier medio de transporte de pasajeros que preste servicios en el territorio estatal, sea gratuito o remunerado, público o privado, individual o colectivo.*
- [...]”*
- “Artículo 62. Para los efectos de la presente Ley, la Secretaría o los ayuntamientos según el caso, aplicarán a petición de parte o de oficio, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales, las siguientes sanciones:*
- [...]*
- II. Multa equivalente al valor diario de 30 a 50 Unidades de Medida y Actualización, a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a personas con discapacidad y a su perro **de asistencia**, si es el caso; o que no cumplan con las adaptaciones requeridas por la presente Ley.*
- [...]”*
77. La CNDH considera que el Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O. vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues del análisis del proceso legislativo correspondiente se desprende que no se llevó a cabo una verdadera consulta; es decir, en los términos a que alude el precepto convencional mencionado, misma que afirma era obligatoria, ya que aborda cuestiones que atañen directamente a personas con discapacidad, por lo que, para ser constitucionalmente válido, ameritaba la realización de un ejercicio consultivo, de conformidad con los estándares desarrollados en la materia.

⁸ “ARTICULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

[...]

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

[...]”

78. Para dar respuesta al concepto de invalidez hecho valer por la CNDH, se dividirá el estudio en tres apartados: en el “**Apartado A**” se hará referencia al sustento constitucional y convencional de la consulta previa a personas con discapacidad; en el “**Apartado B**”, se hará referencia a la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte con relación a la consulta previa a personas con discapacidad; en el “**Apartado C**” se estudiará el caso concreto a fin de responder las interrogantes siguientes: **C.1:** ¿las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad del Estado de Chihuahua? — si la respuesta es positiva, la consulta previa sería necesaria — y, de ser el caso, se deberá responder: **C.2:** ¿el Congreso del Estado de Chihuahua llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?

A. Sustento constitucional y convencional de la consulta previa a personas con discapacidad

79. A raíz de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once, el primer párrafo del artículo 1° constitucional señala lo siguiente:

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

80. Como se advierte, a raíz de esa reforma se incorporaron al marco constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, de tal suerte que al resolverse la contradicción de tesis 293/2011, este Alto Tribunal llegó a la conclusión de que ambos, es decir, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁹
81. Ahora bien, entre los tratados internacionales que México ha suscrito y que, por tanto, han sido incorporados al bloque de constitucionalidad, se encuentra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
82. En el preámbulo de esa Convención se reconoció que la discriminación de cualquier persona por razón de discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser humano.
83. Además, se reconoció que la discapacidad tiene un origen social, pues ésta resulta de la interacción entre personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud de las demás personas y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones; por ello, también se reconoció la importancia de incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad, como parte de las estrategias pertinentes al desarrollo y la necesidad de que las personas con discapacidad participen activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, que les afecten directamente.
84. Bajo esa lógica, en el artículo 4 de la Convención los Estados Partes asumieron diversas obligaciones para asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y libertades de las personas con discapacidad, entre ellas el adoptar las medidas legislativas que sean pertinentes para hacer efectivos sus derechos; y en concordancia con lo anterior, en el apartado 3 de ese numeral expresamente se establece lo siguiente:

⁹“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2006224

Instancia: Pleno

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202

Tipo: Jurisprudencia

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

*“Artículo 4.**Obligaciones generales.**[...]*

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

[...]”

85. Así, aunque la Constitución, no haga referencia expresa al derecho a la consulta en la elaboración de leyes vinculadas a las personas con discapacidad, al estar reconocido en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional y, por tanto, constituye un derecho de las personas con discapacidad; es una obligación que se debe satisfacer por parte del legislador y un deber de la Suprema Corte el vigilar que sea respetado.

B. Línea jurisprudencial sobre la consulta previa a personas con discapacidad

86. Esta no es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse en torno al derecho que tienen las personas con discapacidad a ser consultadas sobre la elaboración de las leyes que les atañen, pues ya ha hecho diversos pronunciamientos al respecto.
87. La primera ocasión que se pronunció sobre el tema fue al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁰, en ese asunto el Pleno determinó 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 esas personas.
88. En dicho precedente, este alto tribunal sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, además de que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
89. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**¹¹, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
90. En el citado asunto se precisó que, con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen¹².
91. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**¹³, este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.
92. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad por exigir sus derechos.

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

¹¹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

¹² Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹³ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

93. En primer lugar, se indicó que la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
94. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención [artículo 3, inciso a)], con su derecho de igualdad ante la ley [artículo 12] y a la participación [artículos 3, inciso c), y 29] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “*Nada de nosotros sin nosotros*”.
95. También se indicó que el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
96. Recapitulando, en ese precedente se señaló 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 las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**
97. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁴, esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con Síndrome de Down, las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.
98. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:
- 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.

¹⁴ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

Además, 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 tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a esta 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, entre otras.
 - 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.
99. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
100. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
101. No obstante, este criterio ha evolucionado, de manera que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**¹⁵, el Pleno únicamente declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado "*De la educación inclusiva*" que se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
102. Así, a partir de ese precedente este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

¹⁵ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

103. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma**. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.
104. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes por ejemplo las acciones de inconstitucionalidad 193/2020¹⁶, 179/2020¹⁷, 214/2020¹⁸, 131/2020 y su acumulada¹⁹, 18/2021²⁰, si como la 121/2019²¹, el Pleno de este Tribunal Constitucional, declaró la invalidez de diversos preceptos por falta de consulta a las personas con discapacidad.

C. Estudio del caso concreto

105. Partiendo de lo anterior, ahora se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la emisión del Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, adicionando además a esa fracción los incisos a), b) y c), así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el catorce de octubre de dos mil veinte, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual se debe dar respuesta a las siguientes interrogantes: **C.1:** ¿las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad del Estado de Chihuahua? — si la respuesta es positiva, la consulta previa sería necesaria — y de ser el caso, se deberá responder: **C.2:** ¿el Congreso del Estado de Chihuahua llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?

C.1. ¿Las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad del Estado de Chihuahua?

106. El artículo 4.3 de la Convención ordena celebrar consulta en los procesos en que se deba adoptar una decisión sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, por tanto, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que pueda afectar en forma directa o indirecta a dichas personas.
107. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Chihuahua por lo siguiente.
108. De la lectura del artículo 7 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Chihuahua se desprende que dicho precepto hace una lista enunciativa, mas no limitativa, de los derechos que la propia ley reconoce en favor de las personas con discapacidad.
109. Ahora bien, en la fracción IX, se indica que entre esos derechos se encuentra el relativo a tener libre acceso y permanencia a espacios de uso público, sin importar que sean propiedad privada o pública; y en los incisos a), b) y c), indica que ese derecho comprende el poder hacer el uso de apoyos o ayudas técnicas, así como el acompañamiento permanente de un perro de asistencia; por tanto, también se reconoce el derecho de acceder y permanecer con dicho animal a todo edificio, construcción o infraestructura; así como el acceder y circular con dicho animal en cualquier medio de transporte de pasajeros que preste servicios en el territorio estatal, ya sea que éste sea gratuito o remunerado, público o privado, individual o colectivo.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 193/2020, resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 179/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y acumulada, resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores 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.

110. En concordancia con lo anterior, y para hacer respetar ese derecho, en el artículo 62, fracción II, de la propia ley se indica que la Secretaría de Desarrollo Humano y Bien Común de Gobierno del Estado, así como los ayuntamientos, a petición de parte o de oficio, aplicarán una multa equivalente al valor diario de 30 a 50 Unidades de Medida y Actualización, a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a personas con discapacidad y a su perro de asistencia.
111. Atendiendo a lo anterior, es evidente que el contenido de los preceptos reformados a través de decreto impugnado sí impacta de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, pues de acuerdo con la exposición de motivos correspondiente, el Decreto por el que se reforman los artículos mencionados, no sólo tiene como propósito homologar el concepto de perros de asistencia, sino lograr la plena inclusión social de las personas con discapacidad, evitando las barreras del entorno en que se desenvuelven.
112. Bajo esa lógica, en los preceptos reformados en el decreto impugnado, no sólo se reconoce que las personas con discapacidad tienen el derecho de acceder y permanecer en espacios públicos, y que puedan circular en el transporte de pasajeros que se brinda en el territorio estatal, sino que, además, se reconoce el derecho de hacerlo haciendo uso de apoyos o ayudas técnicas o acompañados de manera permanente de un perro de asistencia. Además, para hacer efectivo ese derecho se prevé la posibilidad de imponer una multa a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a las personas con discapacidad y a su perro de asistencia.
113. Lo anterior implica que esta regulación sí incide en los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Chihuahua, pues impacta directamente en la manera en que éstos son reconocidos, así como en la manera de hacerlos cumplir; por tanto, es claro que cobra aplicación el contenido del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
114. En consecuencia, el desahogo de una consulta a las personas con discapacidad es exigible, pues de acuerdo con la evolución del criterio jurisprudencial que ha sostenido este Tribunal Pleno, todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas atribuciones -incluidas las autoridades legislativas- están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses. Además, esa consulta se debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
115. Así, una vez determinado que en el caso cobra aplicación lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y que por tanto era exigible la consulta, se debe analizar si en el caso se efectuó o no la consulta mencionada.

C.2 ¿El Congreso del Estado de Chihuahua llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?

116. La respuesta a esta interrogante es negativa.
117. Se estima de esa manera en razón de lo siguiente.
118. De los anexos que se acompañan al informe rendido por el Congreso del Estado de Chihuahua, se desprende que el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve se presentó una iniciativa con carácter de decreto para reformar los artículos 7 y 62 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Chihuahua, misma que el veintiocho de mayo siguiente, se turnó a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Iniciativa que, sin más, se discutió y aprobó el tres de septiembre de dos mil veinte, publicándose en el periódico oficial del Gobiernos del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua el día catorce de octubre de dos mil veinte.
119. Lo anterior revela que no se cumplió con la consulta ordenada en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
120. Esta conclusión se corrobora porque en el informe rendido por el Congreso de Chihuahua no se negó la inexistencia de la consulta a que alude el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por el contrario, en él se reflexionó acerca de los gastos exorbitantes que suponen para las finanzas públicas el tener que hacer una consulta cada que se lleve a cabo una reforma que tenga incidencia en los derechos de las personas con discapacidad, y se destacó la importancia que tenía la reforma a que alude el decreto impugnado en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad.
121. La falta de consulta tampoco fue negada en el informe rendido por el Poder Ejecutivo, pues en él incluso se reconoce que ésta no se realizó; no obstante, señala que en el caso no era necesaria la consulta, pues la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad data del año

dos mil dieciocho y en aquél entonces pasó por un procedimiento de consulta y en el caso el contenido de las normas impugnadas sólo instituyen terminologías y fortalecen los derechos de los cuales ya son titulares, además de que la consulta sólo debe realizarse en aquellos casos en que se presente una afectación directa a sus derechos e intereses, es decir en aquellos casos en que se genere un impacto significativo que afecte sus condiciones de vida y entorno en que se desenvuelven, pues solo se pretende el reconocimiento de derechos relacionados con la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad y la consulta sólo debe llevarse a cabo en aquellos casos en que se pretende modificar el régimen de derechos y obligaciones de las personas con discapacidad cuyo resultado sea la creación de un marco normativo novedoso.

122. Además, señala que en la Observación General número 7 se indica que las autoridades pueden justificar no haber llevado a cabo la consulta a personas con discapacidad cuando se demuestra que la norma no tendrá un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad, pues la Convención no pretende que las personas con discapacidad sean consultadas en cada proceso legislativo, administrativo o de otra índole, sino sólo en aquellos en donde los efectos de la disposición o política pública les afectaran de manera desproporcionada.
123. Al respecto, debe decirse que no le asiste razón al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua al pretender justificar la falta de consulta a las personas con discapacidad en razón de lo siguiente.
124. Si se estimara que basta que en la emisión de una ley que tenga incidencia en los derechos de las personas con discapacidad se realice la consulta a la que alude el artículo 4.3 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad para que nunca más se tenga que realizar dicha consulta, sin importar las reformas que con posterioridad pudiera sufrir esa ley, es evidente que se acabaría por anular el derecho de consulta a que alude el citado artículo 4.3, de ahí que el argumento referente a que en el dos mil ocho, al emitirse la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad, se realizó una consulta, no es suficiente para considerar que en el caso ya no era necesaria la consulta.
125. Por otro lado, en la Observación General número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, el Comité hace un pronunciamiento sobre el alcance del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el que señala que para cumplir con las obligaciones dimanantes de ese artículo los Estados Partes deben incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno, de suerte que los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como una medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad.
126. Asimismo, se indica que la expresión “**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**”, a la que alude el citado artículo 4.3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que puedan afectar directa o indirectamente los derechos de las personas con discapacidad.
127. También se señala que la interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que todas las personas sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás, pero además también permite asegurar que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo.
128. A pesar de lo anterior, la citada Observación General número 7 también indica, a manera de excepción, que no se requerirá la celebración de la consulta cuando las autoridades públicas de los Estados Partes demuestren que la cuestión examinada no tendrá un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad.
129. En efecto, en el párrafo 19 de la citada observación se establece lo siguiente:

“19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados partes que no sea compatible con la Convención y los Derechos de las personas con discapacidad. en caso de controversia sobre los efectos directos e indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, no se requiere la celebración de consultas.”

130. Pese a lo anterior, en el caso no se logra demostrar que se esté en el caso de excepción señalado por la Observación General 7, pues atendiendo a lo establecido en esa Observación, es claro que si el Decreto que aquí es impugnado apunta directamente a la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad, y reforma el artículo 7, fracción IX, así como el 62, fracción II, es evidente que dicha reforma no sólo se refiere a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, sino que además tiene el potencial de afectar directamente sus derechos, pues la fracción IX del artículo 7 de la ley en cuestión alude al reconocimiento de un derecho que persigue favorecer la movilidad de las personas con discapacidad a efecto de lograr su inclusión en la sociedad; mientras que el artículo 62 se refiere al establecimiento de una multa para lograr la efectividad de ese derecho, de suerte que en el caso sí era necesario tomar la opinión de las personas con discapacidad del Estado de Chihuahua a ese respecto, porque si bien es verdad que no es a éstas a las que les corresponde legislar, lo cierto es que el legislador debe tomar en cuenta su opinión, pues son cuestiones que directamente tendrán un impacto en ellas.
131. Bajo esa lógica, no le asiste razón al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua cuando afirma que el Decreto impugnado no requería de la consulta porque sólo se instituyen terminologías, pues, como quedó evidenciado, el Decreto que aquí se impugna no sólo introduce una terminología, sino que se dirige concretamente a la manera de reconocer y ejercer un derecho, por ello, en contra de lo que se refiere, al tener una incidencia directa en los derechos de las personas con discapacidad, sí puede llegar a tener un efecto desproporcionado, de ahí que en el caso era necesaria la consulta señalada en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues nadie mejor que ellas para opinar al respecto sobre la manera en que se deben reconocer y garantizar sus derechos, toda vez que aquí cobra aplicación el lema de las personas con discapacidad que reza *“nada sobre nosotros sin nosotros.”*
132. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno concluye que, al no haberse realizado la consulta prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se debe declarar la invalidez del Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, adicionando, además, en esa fracción los incisos a), b) y c); así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de octubre de dos mil veinte.
133. **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General²², las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
134. En consecuencia, toda vez que este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez del total del Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, adicionando, además, en esa fracción los incisos a), b) y c); así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de octubre de dos mil veinte, por falta de consulta a personas con discapacidad, se deben precisar los efectos de esta ejecutoria.
135. Para ese efecto, se debe señalar que, si bien es verdad que cuando esta Suprema Corte declaraba la invalidez de normas por falta de consulta previa, inicialmente, declaraba la invalidez total del decreto que contenía las normas que debían ser consultadas; posteriormente, tal y como se precisó en páginas anteriores, ese criterio evolucionó, de manera que, a partir de la acción de inconstitucionalidad

²² “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...)”.

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

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

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

212/2020 —reiterada, entre otras en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, así como 18/2021—, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas para regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad —o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas—, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

136. No obstante, toda vez que en el decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., que aquí se analiza, únicamente se reformó el artículo 7, fracción IX, adicionando, además, en esa fracción los incisos a), b) y c); así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, entonces es posible declarar la invalidez total del mencionado decreto por la falta de consulta a las personas con discapacidad, sin que ello implique contrariar la evolución del criterio antes referido
137. Ahora bien, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Chihuahua cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.
138. En este sentido, se vincula al Congreso del Estado de Chihuahua para que dentro de los **doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución**, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad.
139. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad no debe limitarse a la fracción IX del Artículo 7 y a la fracción II del artículo 62 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad para el Estado Chihuahua, reformadas a través del Decreto No. LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O. analizado, sino que deberá tener un carácter abierto a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de dichas personas en relación con cualquier aspecto regulado en la mencionada ley.
140. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Chihuahua atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso local pueda legislar sobre el aspecto invalidado, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del DECRETO N° LXVI/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Chihuahua, 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 considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO N° LXVII/RFLEY/0760/2020 I P.O., por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, 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 Chihuahua. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 veintiocho 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 292/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del seis 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 ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 292/2020.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número LXVI/RFLEY/0760/2020 I.P.O. por el que se reforma y adicionan distintos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez 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 numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincidiendo 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 en el 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:

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.*

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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con la ausencia del Ministro Pérez Dayán.

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.

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.

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

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 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 benéficas, 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 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 en los que 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.

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, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

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

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

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

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer 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 cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que 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.

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 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.

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 Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

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 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 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 afromexicana, 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, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

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 para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. En esta reforma, en esencia, se añaden diversos derechos en materia de movilidad a la lista de derechos que reconoce esta ley en favor de las personas con discapacidad y se establece una multa a manera de sanción a los prestadores de servicios que nieguen u obstaculicen el uso del respectivo servicio a personas con discapacidad y a su perro de asistencia. Entonces, 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?

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.

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, *pudiera* 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 diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar.

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 reglamentaria¹⁰, 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.

¹⁰ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

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

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se 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 invalidado¹¹.

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

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo 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 con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de “afectación” no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de 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 seis de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 292/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹¹ 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 292/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de seis de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 292/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto LXVII/RFLE/0760/2020 I.P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, y se adicionaron los incisos a), b) y c) a dicha fracción, así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el periódico oficial de la entidad, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

Aunque coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia, presento este voto en razón de que estimo necesario fortalecer el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

1. Fallo mayoritario.

A partir de la línea jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado sobre consulta previa a las personas con discapacidad a través de múltiples asuntos,¹ el Pleno consideró que las disposiciones modificadas mediante el Decreto impugnado impactaban de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, en la medida que regulaban y delimitaban aspectos relacionados con el libre acceso y permanencia en espacios de uso públicos, por lo que existía la obligación ineludible de realizar una consulta previa en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²

En efecto, las disposiciones modificadas mediante el Decreto impugnado se referían al derecho a acceder y permanecer en espacios públicos y circular en el transporte de pasajeros que se brinda en el Estado, reconociendo el derecho de hacerlo haciendo uso de apoyos o ayudas técnicas o acompañados de manera permanente de un perro de asistencia. Asimismo, se preveía una sanción a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a las personas con discapacidad y a su perro de asistencia.³

Sin embargo, el Pleno advirtió que del procedimiento legislativo respectivo se desprendía que no se había cumplido con la obligación de llevar a cabo una consulta previa a las personas con discapacidad, por lo que declaró la invalidez del Decreto impugnado.

¹ A saber, las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 resuelta el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, 101/2016 resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, 68/2018 resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, 41/2018 y su acumulada 42/2018 resueltas el veintiuno de abril de dos mil veinte y 212/2020 resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.

² **CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

“Artículo 4.

Obligaciones generales.

(...)

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

³ **LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

“Artículo 7. Son derechos que esta Ley reconoce y protege a favor de las personas con discapacidad, además de los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte, la Constitución Política del Estado, así como las leyes federales y estatales vigentes, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

(...)

IX. Libre acceso y permanencia en espacios de uso público, sean de propiedad privada o pública, que además comprende:

a). Hacer uso de apoyos o ayudas técnicas.

b). Acompañamiento permanentemente por un perro de asistencia, permitiéndole el acceso a todo edificio, construcción o infraestructura.

c). Acceder y circular en cualquier medio de transporte de pasajeros que preste servicios en el territorio estatal, sea gratuito o remunerado, público o privado, individual o colectivo.”

“Artículo 62. Para los efectos de la presente Ley, la Secretaría o los ayuntamientos según el caso, aplicarán a petición de parte o de oficio, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales, las siguientes sanciones:

(...)

II. Multa equivalente al valor diario de 30 a 50 Unidades de Medida y Actualización, a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a personas con discapacidad y a su perro de asistencia, si es el caso; o que no cumplan con las adaptaciones requeridas por la presente Ley.”

2. Razones del voto concurrente.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, como lo he sostenido de manera reiterada en diversos asuntos en los que se ha planteado la misma temática,⁴ me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **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:

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 desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia 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, incluyéndola 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.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del seis de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 292/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 resueltas el veintiuno de abril de dos mil veinte, 212/2020 resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, 193/2020 resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, 131/2020 y su acumulada 186/2020 resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020 resueltas el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, entre otros.