

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 168/2021, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Concurrante 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 168/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO Y OMAR CRUZ CAMACHO

COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 5, fracción X, en su porción normativa “*e involuntario*”; 7, fracción V, en sus porciones normativas “*en el caso de internamiento involuntario*” y “*o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente*”; 49, fracción II, en su porción “*o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*”; y 52, todos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El once de noviembre de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Puebla.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso un único concepto de invalidez:
 - a. Señaló que la regulación impugnada involucra a personas que viven con alguna alteración de la salud mental, mismas que forman parte del universo de las discapacidades intelectuales, mentales y/o psicosociales, por lo que el ordenamiento debe analizarse a la luz del modelo social de discapacidad propuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
 - b. Posteriormente, expuso los parámetros relativos al contexto de las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental; al derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad; al derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad; al derecho a la protección de la salud y al consentimiento informado de las personas con discapacidad.
 - c. Finalmente esgrime los argumentos por los que tilda de inconstitucionales las normas, mismos que se dividen en tres tópicos:
 - d. Inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción X, en su porción normativa “e involuntario”, y 52, que regulan el internamiento involuntario. Aduce que la Ley impugnada contempla el ingreso voluntario, de emergencia, por orden de autoridad y el involuntario. Sin embargo, no obstante que los ingresos de emergencia e involuntario pueden confundirse, no son iguales. Una primera nota distintiva se infiere en que el internamiento de emergencia se enfoca en casos excepcionales en que la salud e integridad de la persona están siendo afectadas por una situación particular, por lo que no puede postergarse la atención médica, y ésta podrá llevarse sin el consentimiento de la persona, y una vez que la situación que afectaba la salud de la persona ha sido controlada, se le informará para que su internamiento pase a la calidad de voluntario.

- e. Lo anterior no acontece en el internamiento involuntario, ya que implica que la persona no puede decidir al respecto, pues la ley considera que se encuentra impedida para hacerlo en virtud de una incapacidad transitoria o permanente, es decir, la norma desconoce la capacidad de decisión de la persona. Aunado a que la norma no establece una duración o periodo mínimo de internamiento, como sí se desprende del internamiento de emergencia.
- f. Sentado lo anterior, centra su argumento en que el internamiento involuntario, como sistema integral, es inconstitucional por justificar su procedencia sin el consentimiento de la persona usuaria por incapacidad transitoria o permanente. Arguye que los artículos 5, fracción X, en su porción impugnada y 52, que contemplan este internamiento involuntario, transgreden los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica, libertad y consentimiento informado de las personas con discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial.
- g. Señala que a la luz de los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no existe justificación para realizar diferencias respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad frente a las demás. De ahí que en todo momento, y de manera específica en los temas relacionados con su salud y los tratamientos médicos recomendados, ese sector de la población tiene la capacidad de decidir de manera autónoma e independiente si quiere continuar o no con un tratamiento determinado, como lo son los internamientos en hospitales psiquiátricos, la medicación o cualquier otro aspecto vinculado con su salud.
- h. Además, aduce que la observancia de ese derecho incluye el respeto del derecho a la libertad y a la seguridad personal previsto en el artículo 14 del referido ordenamiento convencional, ya que la negación de su capacidad y su privación en instituciones contra su voluntad, sin su consentimiento o con el consentimiento del sustituto en la adopción de decisiones, se constituye como una privación arbitraria de la libertad.
- i. Las normas impugnadas transgreden los derechos humanos de las personas que viven con un trastorno mental y de comportamiento, en términos de los artículos 12 y 14 de la referida Convención, derivado de que el internamiento involuntario se fundamenta en el modelo médico rehabilitador, proteccionista y asistencialista de la discapacidad, pues permite que sea una persona distinta quien decida sobre la solicitud y procedencia de la medida y no propiamente la persona que será internada, vulnerando su derecho a decidir de manera independiente respecto de su situación personal, libertad y salud.
- j. Advierte que la norma *ipso facto* desconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que viven con alguna deficiencia transitoria o permanente, considerándolas como personas incapaces de tomar sus propias decisiones, de ahí que el legislador poblano tiene la obligación de reconocer y respetar en todo momento la capacidad de tomar decisiones de las personas con algún trastorno mental y de comportamiento, y al no hacerlo, impidió la manifestación de su voluntad respecto de un tema fundamental en su vida como lo es la salud. Ello, pues del análisis de la ley impugnada, no se desprende ningún otro artículo encaminado a salvaguardar la voluntad de las personas sometidas a este tipo de internamiento, y en todo caso, de proporcionar acceso a un sistema de apoyo proporcional a las necesidades en la toma de decisiones.
- k. En ese sentido, señala que pese a que existen casos severos en los que conocer la voluntad de las personas puede parecer imposible, lo cierto es que las autoridades, particularmente médicas, tienen la obligación de llevar a cabo todas las medidas posibles para buscar obtenerla a través de un sistema de apoyo integrado por personas cercanas a la persona, profesionistas en la salud, psicólogos, psiquiatras, abogados, que a través de un trabajo multidisciplinario pudieran desentrañar su voluntad, y en caso de que no diera resultado, a través de las personas más cercanas, procurar que las decisiones se tomen conforme a la experiencia de vida de la persona y sus intereses en general, sin que se llegue a una influencia indebida.
- l. Argumenta la evidencia de que el desconocimiento de la capacidad jurídica no tiene una justificación válida derivado del nuevo paradigma de la discapacidad, pues existen medidas encaminadas a conocer su voluntad aún en los casos más severos en los que el apoyo sea más intenso. En consecuencia, no tiene cabida en ningún ordenamiento jurídico la sustitución de la voluntad de esas personas respecto a cualquier tema que les pudiera afectar directamente.

- m. Inconstitucionalidad del artículo 7, fracción V, en sus porciones normativas “en el caso de internamiento involuntario” y “o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente”, por transgredir el consentimiento informado de cualquier tratamiento médico. La Comisión accionante señala que tal disposición vulnera el derecho al consentimiento informado de las personas con discapacidad, y, en consecuencia, su derecho a la salud.
- n. El consentimiento informado implica que todos los tratamientos médicos deben ser informados y consentidos por los pacientes conforme a la explicación dada por el médico tratante, respetando la voluntad de los pacientes en todo momento respecto de si quieren o no continuar con dicho tratamiento. Por tanto, se conforma de dos derechos, el derecho a la información y la libertad de elección.
- o. Señala que el consentimiento informado tiene que ser analizado e interpretado conforme los artículos 5, 12 y 25 de la Convención, por lo que respecto a cualquier tratamiento médico tiene que ser: respetado y garantizado en igualdad de condiciones que las demás personas; se debe respetar la voluntad de la persona a quien se le encomienda algún tratamiento; y el acceso al derecho a la protección de la salud debe ser sobre la base de un consentimiento libre e informado.
- p. El artículo impugnado establece el derecho al consentimiento informado de las personas con discapacidad representada como un trastorno mental y del comportamiento, sin embargo, exceptúa dicho consentimiento cuando se trate de internamiento involuntario o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente.
- q. Lo anterior desconoce la capacidad de tomar decisiones de forma independiente por el hecho de vivir con discapacidad, así, el legislador local estableció de manera general y sin considerar algún tipo de medida o apoyo para conocer la voluntad de las personas que serán sometidas a internamiento involuntario, respecto a cuestiones relacionadas con su salud, transgrediendo los derechos al consentimiento informado, a la libertad personal, dignidad, vida privada y el acceso a la información.
- r. Esto, pues las personas tienen el derecho a decidir de manera independiente, conforme a sus intereses personales, en el desarrollo de su vida y salud, sobre si quieren o no someterse a determinado tratamiento médico, pues existe un gran número de variables que intervienen en esa decisión, como diferentes tratamientos médicos que, a juicio de las personas, sólo será aquél que consideren sea el más adecuado o al que quieren y estén dispuestas a llevar a cabo.
- s. Además, respecto a la porción normativa “o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente”, también resulta una norma demasiado amplia, permitiendo la discrecionalidad al personal médico para que, conforme a su arbitrio, estime qué tratamiento recomendado es el adecuado, sin antes consultarlo con el paciente o sus familiares.
- t. Inconstitucionalidad de los artículos 49, fracción II, en su porción “o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás”, y 52, párrafo primero, en su porción “y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros”, por lenguaje discriminatorio. La Comisión accionante señala que el artículo 49 regula el internamiento de emergencia, mismo que tendrá lugar cuando se requiera atención urgente o “representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás”, lo que constituye una discriminación indirecta, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental que han predominado históricamente, toda vez que se parte de una premisa basada en la “peligrosidad” de dicho sector.
- u. Respecto al artículo 52, párrafo primero, en su porción “y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros”, aduce que adolece del mismo vicio, pues admite el internamiento involuntario basado en estimaciones de “peligrosidad” perpetuando estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental.
- v. El artículo 52 en su totalidad se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan, aíslan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental, pues permite que se silencie y confine a esta población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que “molesten o importunen” al resto de la sociedad.

- w. Además, en el caso de las discapacidades psicosocial, intelectual y mental se tienen concepciones relativas a violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza, entre otros, mismas que se proyectan en las porciones normativas impugnadas, por lo que bastaba que el legislador local estableciera que el ingreso de emergencia tendría lugar cuando se requiera asistencia urgente.
 - x. En consecuencia, se impone a las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental, atribuciones que trastocan su dignidad humana y desconocen su autonomía humana, así como su capacidad para tomar decisiones.
3. **Admisión y trámite.** El Ministro Presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro Instructor, por proveído de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, el cual admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de diecinueve de noviembre del mismo año.
4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** El poder local argumentó, en síntesis:
- a. Cuestión Previa. Señaló que los principios de conservación de la norma y el derecho son criterios hermenéuticos que debe considerar el juzgador constitucional al momento de valorar la posibilidad de expulsar una norma del ordenamiento jurídico. Ello, pues no debe perderse de vista el principio democrático que es fundamento de la ley ordinaria como de la propia Constitución, razón por la que los tribunales constitucionales únicamente deberán recurrir a la expulsión del orden jurídico como medida *in extremis*, esto es, primero deberán agotar todas las herramientas interpretativas y jurisdiccionales a su alcance para salvar la constitucionalidad de una norma impugnada, incluida la interpretación conforme.
 - b. Aduce que la completitud del orden jurídico implica que éste debe encontrar siempre una respuesta y se caracteriza por la aversión a las lagunas jurídicas. En ese sentido, si bien las más recientes elaboraciones de la teoría del derecho reconocen la existencia de diversas lagunas jurídicas, poco a poco alzan las voces respecto de la función integradora del juzgador constitucional mediante el colmado de lagunas.
 - c. Por otro lado, está la coherencia del orden jurídico, que se impone sobre un tribunal constitucional, en la medida que debe tener especial cuidado en no resolver o interpretar el sistema jurídico de manera que pueda devenir en incoherencias y contradicciones que le resten eficacia.
 - d. Lo anterior, aplicado al caso concreto, implicará que este Tribunal no debe simplemente anular una disposición sin tener cuidado suficiente de asumir la consecuencia interpretativa que implicará la laguna jurídica resultante, y, por lo tanto, deberá dar efectos a las sentencias de invalidez que procuren evitar dicho vacío, o en todo caso, llevar a cabo un ejercicio interpretativo que así lo evite.
 - e. Argumentos para sostener la validez de la norma. Aduce que de una interpretación literal del artículo 4 constitucional se desprende que será la ley la que definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 constitucional.
 - f. En ese sentido, inserta un cuadro comparativo de la ley impugnada con la Ley General de Salud para concluir que, toda vez que se trata de una facultad concurrente, el Congreso local armonizó los artículos impugnados con la Ley General de Salud respecto del tratamiento de personas con discapacidad intelectual, mental o psicosocial, por lo que, en todo caso, la accionante debió impugnar la Ley General.
 - g. Respecto del internamiento involuntario, es necesario precisar que cuando se realiza el internamiento de una persona con problemas de salud mental, quizá no se afecte su libertad, pues no es lo mismo recluir a un delincuente o a un enfermo contagioso que internar a una persona con problemas de salud mental sin voluntad. Tal afirmación requiere una matización. El internamiento involuntario afecta sin duda la libertad (deambulatoria) de la persona. Otra cosa es que el sujeto internado no sea él mismo "libre", es decir, que carezca de la capacidad de autogobierno que precisamente legitima la privación física de su libertad, luego entonces, un elemento fundamental es la voluntad de la persona.

- h. Así, no tiene razón la accionante de impugnar la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción X, y 52 de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, pues señala que hay una omisión legislativa, lo cual no acontece, ya que la ley impugnada reconoce a las personas con discapacidad su personalidad jurídica, además de que en la ley impugnada se han adoptado medidas para el apoyo y salvaguardias que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
- i. En otro tema, respecto a la transgresión al consentimiento informado contenido en la porción impugnada del artículo 7, fracción V, la accionante no tiene razón, ya que si se lee el artículo en su integridad, queda claro que en su fracción II se dispone que las personas que padezcan un trastorno mental serán tratados con respeto a su dignidad, cultura, valores y sin discriminación, lo que se corrobora con su fracción VII, que dispone que el tratamiento que reciba la persona con trastorno mental esté basado en un plan prescrito individualmente con historial clínico y revisado periódicamente y conforme a los principios médicos científicamente aceptados, como lo dispone la diversa fracción III.
- j. El artículo 7, fracción V, impugnado, da cabal cumplimiento al artículo 4 constitucional, al establecer en su fracción I que es un derecho de las personas que padezcan un trastorno mental y del comportamiento recibir atención de calidad y continuidad en materia de salud mental, garantizando su derecho a la salud. Asimismo, tampoco se transgrede el artículo 73, fracción XVI, constitucional.
- k. Derivado de todo lo anterior, el artículo 7, fracción V, tampoco viola lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- l. En otro tenor, la accionante impugna la inconstitucionalidad de los artículos 49 y 52 por utilizar un lenguaje discriminatorio, sin embargo, no le asiste la razón, pues lo que las porciones impugnadas establecen es para darle una atención a los pacientes que sufren de un problema de salud mental y en ninguna parte se desprende que sirvan para confinar a esa población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que molesten o importunen, a través de estereotipos o estigmas que los excluyen, segreguen, aíslen y desconocen la dignidad humana.
- m. El espíritu de la ley es que se dé una atención integral a los pacientes con problemas de salud mental, ya que se prevé que el problema que tengan pueda representar un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás, y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros, lo que debe analizarse en todo el contexto de los artículos impugnados.
- n. Asimismo, es criterio jurisprudencial de la Primera Sala de este Alto Tribunal, que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no puedan preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende de la apreciación particular de las circunstancias que concurren, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional.
- o. Por otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se refiere a personas que sufren cualquier tipo de discapacidad, es decir, no es una regulación específica para personas con discapacidad mental, intelectual o psicosocial.
- p. La Ley de Salud Mental del Estado no pretende transgredir lo dispuesto en el artículo 14 de la citada Convención, pues no prevé ni establece una privación ilegal o arbitraria de la libertad de una persona con discapacidad, sino que, prevé puntualmente una serie de requisitos estrictos que, excepcionalmente, pueden justificar la reclusión involuntaria de una persona con discapacidad mental o intelectual, y solo cuando sea necesario para su propia protección o la de terceros. Dichos requisitos son garantías en favor de las personas con discapacidad mental o intelectual, que aseguran que no se les podrá recluir arbitrariamente y menos aún, de manera ilegal, lo que origina que sea una norma justa.
- q. La ley impugnada tampoco prevé la aplicación de tratamientos médico-psiquiátricos forzosos. Únicamente establece la reclusión involuntaria en caso de que ello sea estrictamente necesario para la seguridad de la persona enferma o de terceros. La ley no permite la reclusión involuntaria basada únicamente en la discapacidad de una persona.

- r. Así, la Convención no prohíbe la reclusión involuntaria, lo que prohíbe es que ésta sea ilegal o arbitraria, lo que no acontece en el caso.
- s. Manifestado lo anterior, puede darse una indeseada reclusión ilegal o arbitraria, no obstante, esto será un problema de aplicación de la ley, de estricta legalidad y no de convencionalidad ni constitucionalidad.
- t. En ese tenor, el Estado debe contar con las herramientas para proteger a la población, ya sea porque la persona puede infringirse autolesiones, o que pueda agredir a terceros. De acuerdo con la legislación penal de la mayoría de los países en un “Estado de Derecho”, padecer una enfermedad mental constituye una excluyente de responsabilidad (inimputabilidad) en caso de haber cometido un delito, lo que significa que pese a que se trate de un delincuente extremadamente peligroso, no se puede recluir en una cárcel pero sí se puede internar en un centro de salud mental, aún en contra de su voluntad, y de hecho debe hacerse, en beneficio de la seguridad del propio enfermo, y especialmente, de otras personas a quienes podría dañar.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. El poder local argumentó, en síntesis:

- a. Reiteró los argumentos de la cuestión previa vertidos por el poder legislativo en su informe, relativos a los principios de conservación de la norma y el derecho, la interpretación conforme y la completitud y coherencia del orden jurídico.
- b. La promulgación y publicación de las normas impugnadas no es inconstitucional o inconveniente, ya que el Gobernador del Estado cuenta con dichas atribuciones de conformidad con la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
- c. De conformidad con los artículos 1, 4, 73, fracción XVI, y 124, constitucionales, y con el capítulo VII de la Ley General de Salud, es que se crea la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.
- d. El derecho a la salud está reconocido en el artículo 4 constitucional, que dispone que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone el artículo 73, fracción XVI, de la propia constitución.
- e. Dicha Ley reglamentaria es la Ley General de Salud, que en su artículo 3, fracción VI, establece que se considera a la salud mental como materia de salubridad general.
- f. Asimismo, de una comparativa entre la ley local impugnada y la Ley General de Salud, se advierte claramente la armonización que existe entre ambas, por lo que se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 4 constitucional. Así, al ser la Ley General de Salud la que establece los lineamientos a seguir en materia de salubridad general, queda claro que con la emisión de la norma impugnada se respetó el parámetro de regularidad constitucional, ya que, conforme al principio de materias concurrentes, la ley general de la materia constituye el parámetro de validez para el estudio de constitucionalidad de las leyes del estado de Puebla en materia de salud.
- g. Por otro lado, el derecho a la salud es un principio constitucional que debe ser garantizado para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, por tanto, la ley impugnada se creó con apego al artículo 1 constitucional y a los artículos 7 y 11 de la constitución local.
- h. Los artículos impugnados se encuentran armonizados con la Constitución Federal, tratados internacionales, la Constitución Estatal y las leyes que de ella emanan. La Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, en sus artículos 1 y 3 reconoce y establece el respeto a los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento, imponiendo una obligación a las autoridades en materia de salud, a garantizar y velar el cumplimiento de ese derecho mediante estrategias, acciones y políticas transversales.
- i. En su artículo 5 se definen una serie de principios de la ley, y en su artículo 7 se establecen los derechos de las personas que padezcan un trastorno mental y del comportamiento, por lo que queda en evidencia que los derechos de las personas con alguna discapacidad mental están salvaguardados, incluido el derecho de audiencia, a través de la participación y el consentimiento informado.
- j. Respecto al tratamiento e internamiento involuntarios, la accionante hace precisiones equivocadas al afirmar y no justificar que se violan los principios de igualdad y no discriminación de las personas con trastornos mentales y del comportamiento. Ello, porque la autoridad omitió desarrollar conceptos de invalidez o argumentos dirigidos a demostrar dicha inconstitucionalidad, debiéndose actualizar la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

- k. Se precisa que el artículo 14 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se refiere de manera general a personas con cualquier tipo de discapacidad, no a una regulación específica para personas con discapacidad mental, intelectual o psicosocial. Esto adquiere relevancia si se toma en cuenta que la Ley General de Salud sí tiene destinatario específico, estableciendo el internamiento involuntario como medida extraordinaria, tomando en consideración la naturaleza de esta discapacidad, en la cual, a diferencia de otras, sí puede llegar a generar un riesgo en la vida y bienestar del sujeto en cuestión, así como de las personas que lo rodean.
 - l. Es relevante aclarar que el internamiento involuntario actúa como un mecanismo extraordinario y de emergencia para “suplir” la incapacidad temporal o permanente del paciente para manifestar su voluntad y consentimiento con el tratamiento médico prescrito. Sin embargo, en ningún momento pretende ser un mecanismo para contradecir la voluntad del paciente y en ningún caso deberá ser interpretado como tal. Esto es, el internamiento involuntario de ninguna manera deberá ser utilizado en contra de la voluntad del paciente, es decir, no es un internamiento forzoso.
 - m. Así, el legislador local no estableció una privación ilegal o arbitraria de la libertad de una persona con discapacidad, sino que, previó puntualmente una serie de requisitos estrictos que, excepcionalmente pueden justificar la reclusión involuntaria de una persona que vive con una discapacidad mental o intelectual, y solo cuando sea necesario para su propia protección o la de terceros, estos requisitos son garantías en favor de las personas que sufren una discapacidad mental o intelectual, que aseguran que no se les podrá recluir arbitrariamente, y menos aún de manera ilegal.
 - n. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 53 de la norma impugnada, el internamiento involuntario se debe notificar a los familiares o al representante legal, al juez de la causa, a quien el paciente indique o si es un menor o el internamiento es por orden de una autoridad, también se debe notificar a la Fiscalía. También, el artículo 54 establece una serie de requisitos para que un internamiento pueda realizarse.
 - o. En ese sentido, el legislador se apegó estrictamente a la norma general, estableciendo requisitos y obligaciones para las autoridades en materia de salud, así como a los médicos especialistas en el ramo. Uno de dichos requisitos es la intervención de la autoridad judicial que implica una “remisión normativa” a los criterios jurisprudenciales y convencionales en materia de discapacidad, de manera que las medidas de internación involuntaria que se prevén en la ley sean efectivamente aplicables al caso concreto y garanticen los derechos humanos del paciente. Así, lo que deberá hacer la autoridad judicial -por indicación de la propia ley- es verificar que esto sea así.
 - p. En ese orden de ideas, por la continua evolución y mejor comprensión de los criterios en materia de derechos humanos, no resulta necesario ni conveniente que la ley impugnada defina a detalle las cuestiones que deberá ponderar el juez en cada caso, pues éstas serán diferentes y dadas a cada situación.
 - q. En conclusión, la ley impugnada de ninguna forma prevé la aplicación de tratamientos médico-psiquiátricos forzosos, sólo establece la reclusión involuntaria en caso de que ello sea estrictamente necesario para la seguridad de la persona enferma o de terceros, pues también es obligación de las autoridades el garantizar la seguridad tanto de la persona enferma como de quienes pudieran resentir un posible daño producto de alguna acción del sujeto que presente esta discapacidad.
6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.
7. **Alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de Derechos Humanos formularon alegatos mediante escritos presentados de manera electrónica el veinticinco de febrero de dos mil veintidós y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de marzo del citado año, respectivamente.
8. **Cierre de la instrucción.** El ocho de marzo de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

9. 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 Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna los artículos 5, fracción X, en su porción normativa "*e involuntario*"; 7, fracción V, en sus porciones normativas "*en el caso de internamiento involuntario*" y "*o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente*"; 49, fracción II, en su porción "*o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*"; y 52, todos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad. Normas cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 5

Son principios de la Ley:

- I. El respeto irrestricto a los Derechos Humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento;
- II. La universalidad en el acceso al tratamiento de todas las personas con trastornos mentales y del comportamiento, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- III. La prevención de los trastornos mentales y del comportamiento con carácter prioritario para el Sistema Estatal de Salud;
- IV. El carácter público de las prestaciones que señala esta Ley;
- V. Dar la atención a las personas que padezcan trastornos mentales y del comportamiento, en forma integral;
- VI. La transversalidad de las políticas de atención a las personas con trastornos mentales y del comportamiento;
- VII. La valoración de las necesidades de las personas con trastornos mentales y del comportamiento, atendiendo a los criterios de equidad para garantizar la igualdad;
- VIII. Confidencialidad;
- IX. Consentimiento informado del paciente;
- X. Tratamiento voluntario e involuntario en entornos hospitalarios;
- XI. Tratamiento en atención comunitaria;
- XII. Competencia técnica;
- XIII. Acreditación para los profesionales en salud mental, y
- XIV. Derechos y participación de las familias y los usuarios de salud mental.

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; [...].

ARTÍCULO 7

Son derechos de las personas que padezcan un trastorno mental y del comportamiento:

- I. Recibir atención de calidad y continuidad en materia de salud mental;
- II. Ser tratado con respeto a su dignidad, cultura, valores y sin discriminación;
- III. Recibir un tratamiento conforme a los principios médicos científicamente aceptados;
- IV. Contar con un representante que cuide en todo momento sus intereses;
- V. Consentimiento informado de la persona o su representante, en relación al tratamiento a recibir. Sólo se exceptuará en el caso de internamiento involuntario, cuando se trate de caso urgente o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente;
- VI. A que le sean impuestas únicamente las restricciones necesarias para garantizar su protección y la de terceros. En todo momento, se deberá procurar que el internamiento sea lo menos restrictivo posible y que el tratamiento a recibir sea lo menos agresivo posible;
- VII. A que el tratamiento que reciba esté basado en un plan prescrito individualmente con historial clínico y revisado periódicamente;
- VIII. A no ser sometido a tratamientos irreversibles o que modifiquen la integridad de la persona;
- IX. A ser tratado y atendido en su comunidad o lo más cerca posible al lugar en donde habiten sus familiares o amigos, y
- X. A la confidencialidad de la información sobre su persona.

ARTÍCULO 49

El ingreso de las personas usuarias a las unidades que prestan servicios de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica podrá ser voluntario, de emergencia o por orden de autoridad competente y se ajustará a los procedimientos siguientes:

- I. El ingreso voluntario requiere de la indicación del médico tratante y de la autorización de la persona usuaria, ambas por escrito, informando a sus familiares o a su representante legal;
- II. El ingreso de emergencia se presenta en el caso de personas con trastornos mentales y del comportamiento severos que requieran atención urgente o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás, requiere la indicación de un médico psiquiatra y la autorización de un familiar responsable, tutor o representante legal, ambas por escrito. En caso necesario, la persona usuaria puede ingresar por indicación escrita del médico a cargo del servicio de admisión de la Unidad Hospitalaria. En cuanto las condiciones de la persona usuaria lo permitan, deberá ser informado de su situación de internamiento, para que, en su caso, su condición cambie a la de ingreso voluntario, y
- III. El ingreso por orden de autoridad se lleva a cabo cuando lo solicita una Autoridad Judicial siempre y cuando el usuario lo amerite de acuerdo con el examen médico psiquiátrico.

ARTÍCULO 52

Será involuntario el internamiento, cuando por encontrarse la persona impedida para solicitarlo por sí misma, por incapacidad transitoria o permanente, sea solicitado por un familiar, tutor, representante legal o, a falta de los anteriores, otra persona interesada, que en caso de urgencia solicite el servicio y siempre que exista la intervención de un médico calificado, que determine la existencia de un trastorno mental y del comportamiento y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros.

La decisión de internar a una persona deberá ser notificada a su representante, así como a la autoridad judicial.

El internamiento involuntario será revisado por la autoridad judicial a petición de la persona internada o de su representante. La resolución de la autoridad judicial deberá estar fundada en dictamen pericial y, en caso de que se resuelva la terminación del internamiento, deberá establecer un plazo para que se ejecute la misma. En todo caso, durante dicho procedimiento deberá garantizarse la defensa de los intereses de la persona internada.

III. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
12. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el doce de octubre de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del miércoles trece de octubre al jueves once de noviembre de dos mil veintiuno. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el once de noviembre del citado año, resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que México es parte. Debido a que hace valer la transgresión a los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica, libertad, consentimiento informado y no discriminación de las personas con discapacidad.
14. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 168/2021 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
15. La representación legal de la Presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión⁴.
16. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

V.1. Primera causal de improcedencia

17. El Poder Ejecutivo local argumenta que la promulgación y publicación de las normas impugnadas no es inconstitucional o inconveniente, ya que cuenta con dichas atribuciones de conformidad con la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
18. Argumento que, si bien no es propiamente una causa de improcedencia, debe desestimarse, pues lo cierto es que el Ejecutivo local, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES".⁵

³ **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.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁴ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

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

Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. [...].

⁵ Cuyo texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe

V.2. Segunda causal de improcedencia

19. Por otro lado, el mismo Poder Ejecutivo local argumenta que respecto al tratamiento e internamiento involuntarios, la Comisión accionante hace precisiones equivocadas al afirmar y no justificar que se violan los principios de igualdad y no discriminación de las personas con trastornos mentales y del comportamiento. Ello, porque omitió desarrollar conceptos de invalidez o argumentos dirigidos a demostrar dicha inconstitucionalidad, debiéndose actualizar la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.
20. Dicha causal es infundada, pues como se advierte en el escrito inicial de demanda, la Comisión accionante aduce en esencia que con el internamiento involuntario en hospitales de atención médico-psiquiatra se vulneran los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y consentimiento informado de las personas con discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial; y por otro lado, argumentó que se transgrede el derecho a la no discriminación de estas personas por considerar el internamiento o el tratamiento médico a seguir, atendiendo a su peligrosidad, perpetuando así estereotipos. Lo cual, transgrede lo dispuesto en nuestra Constitución Federal y en los tratados internacionales.

VI. ESTUDIO DE FONDO**VI.1. Consideraciones previas**

21. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla por considerar, esencialmente, que con el internamiento involuntario en hospitales de atención médico-psiquiatra se vulneran los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y consentimiento informado de las personas con discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial; y, por otro lado, argumentó que se transgrede el derecho a la no discriminación de estas personas por considerar el internamiento o el tratamiento médico a seguir, atendiendo a su peligrosidad, perpetuando así estereotipos. Asimismo, dicha Comisión estableció las razones por las cuales el presente asunto debe ser analizado a la luz del modelo social de discapacidad propuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ello porque considera que la regulación impugnada involucra a personas que viven con alguna alteración de la salud mental, mismas que forman parte del universo de las discapacidades intelectuales, mentales y/o psicosociales.
22. Sin embargo, llama la atención de este Tribunal Pleno que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con discapacidad, siendo que esta consulta está ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano.⁶
23. La Suprema Corte de Justicia considera que, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria⁷, se debe suplir la queja de los conceptos de invalidez planteados en la demanda y entrar al estudio de los efectos de la posible falta de consulta. Por las razones que se exponen a continuación, concluimos que existe ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad y que ésta invalida la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla en su totalidad, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro 164865.

⁶ **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** 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.

⁷ **Artículo 71 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

(...)

VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad

24. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como principios generales, entre otros, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, igualdad de oportunidades, igualdad por razón de género, tanto en personas adultas como en menores de edad, no discriminación, accesibilidad, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.⁸ Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención. Los Estados deberán celebrar 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.⁹
25. Por su parte, este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de distintos precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.
26. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁰, el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento

⁸ **Artículo 3.** Principios generales.

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

⁹ **Artículo 4.** Obligaciones generales.

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

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes 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 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.

4. Nada de lo dispuesto en la presente 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 o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones.

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

legislativo cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

27. En dicho asunto se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, 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, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
28. 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 determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente.
29. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen¹². En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.¹³
30. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**¹⁴, el Tribunal Pleno invalidó preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta de consulta.
31. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: “los certificados de habilitación”, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

¹¹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos.

¹² “14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos.”

A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

¹³ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

ARTÍCULO V

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

¹⁴ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

32. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”. El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.¹⁵
33. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,¹⁶ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León en su totalidad, a pesar de haberse impugnado únicamente algunos de sus artículos, pues consideró que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la Ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo. Si bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, éste fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.
34. En ese asunto, el Tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad, en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.
35. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁷, 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 a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.
36. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad partiendo esencialmente de lo previsto en la propia Convención, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3 ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia, sin perjuicio de que los órganos legislativos puedan ampliar los lineamientos para la participación.
37. Así, del Preámbulo de la mencionada Convención se consideró conveniente tener presentes los incisos e), i), m), n), o), t) y v), que establecen lo siguiente:
- “Los Estados Partes en la presente Convención,
- (...)
- e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,
- i) Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad,
- (...)

¹⁵ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

¹⁶ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁷ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos 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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

m) Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza,

n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

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

t) Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad,

(...)

v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,

(...).”

38. Se señaló que de los incisos reproducidos se obtienen elementos conforme a los cuales debe interpretarse la realización de la consulta a personas con discapacidad prevista en la misma Convención, en tanto que se reconoce que estas personas deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus propias decisiones, así como la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

39. De esta forma, en el precedente citado se determinó que la participación de las personas con discapacidad debe ser:

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

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

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

- **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.
 - **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.
 - **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
 - **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. Además, resulta importante puntualizar que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
40. Además, en el referido precedente se señaló que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan en la aplicación y el seguimiento de la Convención, en su fracción II, apartado C, interpretó, en lo que interesa, el alcance de su artículo 4, párrafo 3, y estableció expresamente lo siguiente:

“15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados partes deberían 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.** Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como **medida obligatoria antes** de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, **las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.**

16. **Todas las personas con discapacidad**, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, **pueden participar eficaz y plenamente**, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás⁸. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

17. La obligación jurídica de los Estados partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano⁹. Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

18. La expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, que figura en artículo 4, párrafo 3, **abarca toda la gama de medidas legislativas**, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. 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 las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura 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. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas¹⁰.

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 o 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, que no se requiere la celebración de consultas.

20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

2. “Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente”

21. La “celebración de **consultas estrechas y la colaboración activa**” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían **incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones**.

22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil**. Las consultas **abiertas** dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las **opiniones y perspectivas** de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el **deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular 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 por qué**.

3. Inclusión de los niños y las niñas con discapacidad

24. El artículo 4, párrafo 3, reconoce también la importancia de “incluir a los niños y las niñas con discapacidad” de forma sistemática en la elaboración y la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños**. Esas organizaciones son fundamentales para facilitar, promover y garantizar la autonomía personal y la participación activa de los niños con discapacidad. Los Estados partes deberían crear un entorno favorable para el establecimiento y funcionamiento de organizaciones que representen a niños con discapacidad, como parte de su obligación de defender el derecho a la libertad de asociación, entre otras cosas mediante recursos adecuados para el apoyo.

25. Los Estados partes deberían aprobar leyes y reglamentos y elaborar programas para asegurar que todas las personas entiendan y respeten la voluntad y las preferencias de los niños y tengan en cuenta su capacidad personal evolutiva en todo momento. El **reconocimiento y la promoción del derecho a la autonomía personal** reviste capital importancia para que todas las personas con discapacidad, incluidos los niños, sean respetadas como titulares de derechos¹¹. Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la Convención.

26. Los Estados partes pueden organizar seminarios y reuniones en los que se invite a los niños con discapacidad a expresar su opinión. También podrían formular invitaciones abiertas a los niños con discapacidad para que envíen redacciones sobre temas concretos, alentándoles a exponer sus experiencias personales y sus expectativas vitales. Las redacciones podrían resumirse e incluirse directamente, como una contribución de los propios niños, en los procesos de adopción de decisiones.

4. Participación plena y efectiva

27. La “participación plena y efectiva” (art. 3 c)) en la sociedad se refiere a la colaboración con todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, a fin de que sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella. Comprende alentarles y proporcionarles el apoyo adecuado, entre otras cosas apoyo de sus pares y apoyo para participar en la sociedad, así como no estigmatizarlas y hacer que se sientan seguras y respetadas cuando hablen en público. La participación plena y efectiva requiere que los Estados partes **faciliten la participación y consulta de personas con discapacidad que representen a la amplia diversidad de deficiencias**.

28. El derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la Convención. Al garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas, las personas con discapacidad pueden determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. La participación plena y efectiva **debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado**.

29. La participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención es posible cuando esas personas pueden ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, consagrados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participan en los procesos públicos de adopción de decisiones para aplicar y supervisar la Convención, hay que reconocer su papel de defensores de los derechos humanos¹³ y protegerlas contra la intimidación, el acoso y las represalias, en particular cuando manifiesten opiniones divergentes.

30. El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas (art. 29 de la Convención).

31. La participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.

32. Los Estados partes deberían fortalecer la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en el plano internacional, por ejemplo, en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, así como en los mecanismos regionales y universales de derechos humanos. De ese modo, la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, propiciará una mayor eficacia y una utilización equitativa de los recursos públicos y, por consiguiente, mejores resultados para esas personas y sus comunidades.

33. La participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas. La integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad de esas personas para negociar y defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas. Los Estados partes deberían asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, **como medida para alcanzar su inclusión en la sociedad y combatir la discriminación de que son objeto**. Los Estados partes que garantizan la participación plena y efectiva y colaboran con las organizaciones de personas con discapacidad **mejoran la transparencia** y la rendición de cuenta, y consiguen responder mejor a los requerimientos de esas personas.”

41. De igual forma se destacó, aunque bajo un enfoque de prohibición de discriminación por este motivo, que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone:

“ARTÍCULO V

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

42. Por lo anterior, este Pleno señaló que deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

“Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. **Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.**

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.”

43. En el mismo sentido, en el referido precedente se señaló que el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

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

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

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

44. Se destacó que en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos¹⁸:
- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
 - Contar con un registro similar de expertos.
 - Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
 - Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
 - Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
 - Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
 - Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
 - Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

¹⁸ Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

45. Por último, se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
46. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**¹⁹, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.
47. Finalmente, este Tribunal Pleno ha continuado sentando el parámetro de las consultas a personas con discapacidad de manera reciente en las **acciones de inconstitucionalidad 239/2020**²⁰, **299/2020**²¹, **129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020**²², y **168/2020 y su acumulada 177/2020**²³ donde se han invalidado disposiciones de leyes de educación de diversas entidades federativas que regulaban una educación inclusiva.
48. Establecido el parámetro de la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla sí es susceptible de incidir en los derechos humanos de las personas con discapacidad, pues atendiendo a su propio objeto²⁴ reconoce el derecho a la **salud mental**; regula bases y modalidades para garantizar el **acceso a los servicios de salud mental**; regula los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, **tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental**, y garantiza y promueve el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con **trastornos mentales** y del comportamiento.
49. Cabe precisar que la Organización Mundial de la Salud ha definido a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, por tanto, la salud mental es un componente integral y esencial de la salud.²⁵

¹⁹ Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²⁰ Resuelta el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

²¹ Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio y en contra de la referencia a la controversia constitucional 32/2020, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del noventa y dos al noventa y seis y el último enunciado del ciento dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; y por unanimidad de once 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 por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

²² Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once 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, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

²³ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 2, denominado "VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADAS CON LA CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD", consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

²⁴ **ARTÍCULO 1.** La presente Ley es de orden público, de interés social y tiene por objeto:

I. Reconocer el derecho a la salud mental, así como establecer mecanismos para su garantía;
II. Regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental en el Estado de Puebla conforme a los principios constitucionales en materia de Derechos Humanos;
III. Regular los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental, y
IV. Garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento.

²⁵ Organización Mundial de la Salud, consultable en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

50. Asimismo, dicha Organización ha señalado que es esencial no sólo proteger y promover el bienestar mental de los ciudadanos, sino también satisfacer las necesidades de las personas con trastornos de salud mental.
51. La Organización ha brindado una definición de salud mental, entendida como: “un estado de bienestar en el cual el individuo se da cuenta de sus propias aptitudes, puede afrontar las presiones normales de la vida, puede trabajar productiva y fructíferamente y es capaz de hacer una contribución a su comunidad”²⁶.
52. Por otra parte, el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el término personas con discapacidad comprende “a aquellas que tengan **deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales** a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.²⁷
53. Además, de acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la **discapacidad “significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”**.
54. La discapacidad, entonces, son deficiencias que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impiden gozar de sus derechos humanos en igualdad de circunstancias que el resto de las personas. Dichas deficiencias pueden ser de diferentes tipos: mentales, sensoriales, físicas o intelectuales.
55. Como se observa, la definición de discapacidad mental o psicosocial está relacionada con los trastornos mentales que no tienen un diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado, por lo que generan alteraciones significativas que desembocan propiamente en una deficiencia que, derivado de las barreras sociales y actitudinales, impiden que las personas puedan desenvolverse e incluirse en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de las personas, y que sean discriminadas y estigmatizadas²⁸.
56. A título ilustrativo, la Segunda Sala se ha pronunciado en torno a que “cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina ‘enfermedad mental’, ‘problema de salud mental’, ‘padecimiento mental’, ‘enfermedad psiquiátrica’ o que presente una ‘deficiencia mental’, ya sea comprobada o no, siempre que se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad. En este sentido, gozan de un marco jurídico particular de protección en razón de su condición de especial vulnerabilidad y desigualdad de facto frente a la sociedad y el ordenamiento jurídico.”²⁹

²⁶ Promoción de la salud mental: conceptos, evidencia emergente, práctica: informe compendiado. Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias en colaboración con la Fundación Victorian para la Promoción de la Salud y la Universidad de Melbourne. 2004. Consultable en https://www.who.int/mental_health/evidence/promocion_de_la_salud_mental.pdf

²⁷ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Artículo 1

Propósito

[...]

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad

ARTÍCULO I

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

1. Discapacidad

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

Ley General de Salud

Artículo 173. Para los efectos de esta Ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

²⁸ Al respecto, la 66ª. Asamblea Mundial de la Salud señaló: “13. Con frecuencia, los trastornos mentales hunden a las personas y a las familias en la pobreza. La carencia de hogar y la encarcelación impropia son mucho más frecuentes entre las personas con trastornos mentales que en la población general, y exacerbaban su marginación y vulnerabilidad. Debido a la estigmatización y la discriminación, las personas con trastornos mentales sufren frecuentes violaciones de los derechos humanos, y a muchas se les niegan derechos económicos, sociales y culturales y se les imponen restricciones al trabajo y a la educación, así como a los derechos reproductivos y al derecho a gozar del grado más alto posible de salud. Pueden sufrir también condiciones de vida inhumanas y poco higiénicas, maltratos físicos y abusos sexuales, falta de atención y prácticas terapéuticas nocivas y degradantes en los centros sanitarios. A menudo se les niegan derechos civiles y políticos, tales como el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, la libertad personal, el derecho de voto y de participación plena y efectiva en la vida pública, y el derecho a ejercer su capacidad jurídica en otros aspectos que les afecten, en particular el tratamiento y la atención. Así, las personas con trastornos mentales suelen vivir situaciones de vulnerabilidad y pueden verse excluidas y marginadas de la sociedad, lo cual representa un importante impedimento para la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, vinculante para los Estados Partes que la han ratificado o se han adherido a ella, protege y fomenta los derechos de todas las personas con discapacidad, incluidas las que padecen trastornos mentales e intelectuales, y también estimula su inclusión plena en la cooperación internacional, y en particular en los programas internacionales de desarrollo”.

²⁹ Cfr. Tesis 2a. LVI/2019 (10a.), de rubro: “**PERSONAS CON DEFICIENCIAS MENTALES. TIENEN UN MARCO JURÍDICO PARTICULAR DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE SALUD.**”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 70, septiembre de 2019, tomo I, página 421 y registro 2020600.

57. Es por lo anterior que este Tribunal Constitucional considera que la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al ser el marco jurídico particular de protección en materia de salud en el referido Estado y regular bases y modalidades para garantizar el **acceso a los servicios de salud mental**; mecanismos para -entre otros- el diagnóstico, **tratamiento, rehabilitación y fomento** de la **salud mental**, y garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con **trastornos mentales** y del comportamiento, sí debió ser consultada.
58. Precisado lo anterior, se debe analizar si el Congreso del Estado de Puebla consultó a las personas con discapacidad de esa entidad.
59. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Puebla, así como del informe que le fue solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya consultado a las personas con discapacidad de forma previa, pública, abierta, regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.
60. Lo anterior es así ya que el veintidós de enero de dos mil veintiuno se recibió en la Secretaría General una iniciativa presentada por parte del Diputado Marcelo Eugenio García Almaguer, que fue turnada el veintiséis de enero siguiente a la Comisión de Salud.
61. Posteriormente, el quince de julio de dos mil veintiuno, dicha Comisión emitió el Dictamen 173 en el sentido de que la iniciativa era procedente con algunas modificaciones realizadas por la propia Comisión, lo cual fue aprobado por unanimidad. En esa misma fecha, la Diputada María del Rocío García Olmedo presentó una proposición reformativa al dictamen.
62. En sesión celebrada el mismo quince de julio de dos mil veintiuno, en el Pleno del Congreso del Estado de Puebla se dispuso por unanimidad de votos la lectura del Dictamen, se dio participación a algunos diputados y se desahogaron las proposiciones reformativas presentadas por la Diputada María del Rocío García Olmedo, mismas que fueron aprobadas por unanimidad de votos. Finalmente, el Dictamen con minuta de Decreto fue aprobado por treinta y seis votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, el cual fue enviado al Ejecutivo del Estado para su publicación.
63. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa a personas con discapacidad antes de que expidiera la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.
64. No pasa inadvertido que tanto en el diario de debates como en la versión estenográfica de la sesión pública ordinaria del Congreso del Estado de Puebla de quince de julio de dos mil veintiuno³⁰ el Diputado Marcelo Eugenio García Almaguer, quien presentare la iniciativa para la Ley Estatal de Salud Mental, señaló que presentó dicha iniciativa después de conversar con profesionales de la salud, Directores de Hospitales de Puebla y de expertos, sin embargo, ello no puede considerarse como una consulta a personas con discapacidad u organizaciones de personas con discapacidad o que las representen pues no se observa que hayan sido convocadas a dichas conversaciones previo a la presentación de la iniciativa.
65. Tampoco pasa inadvertido que con la emisión de la ley impugnada, fue una pretensión de la legislatura local, de acuerdo con lo narrado por ambos poderes demandados en sus respectivos informes, el armonizar con la Ley General de Salud, sin embargo, como se ha sentado, las entidades federativas se encuentran obligadas a respetar el derecho humano a la consulta de personas con discapacidad, previamente a la emisión de una norma que les afecte, con independencia de que su actuar haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.
66. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte, radica en que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.
67. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un acto legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

³⁰ Página 121 del diario de los debates y página 129 de la versión estenográfica de la sesión.

68. Es por lo anterior que este Tribunal Pleno considera que se actualiza una violación de estudio preferente, pues el Poder Legislativo local fue omiso en consultar a las personas con discapacidad previo a la expedición de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ante la ausencia de la consulta en los términos fijados, se verifica una violación convencional abstracta que conlleva la invalidez de toda la ley impugnada, pues sin la consulta previa es imposible saber con certeza si las medidas impugnadas –y otras que la ley establece– benefician o perjudican a las personas con trastornos de salud mental.
69. Ya que se ha declarado inconstitucional el Decreto impugnado en su totalidad, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora sobre los preceptos impugnados³¹.

VII. EFECTOS

70. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
71. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se **declara la invalidez** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.
72. **Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**³²
73. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).
74. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.
75. Ahora bien, respecto a la declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, debe precisarse que este Tribunal ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.
76. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

³¹ Cfr. Jurisprudencia P./J. 37/2004 de rubro y texto siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro 181398.

³² Cuyo texto es: “De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro digital 170879.

77. Cabe puntualizar que en diversos precedentes esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos diferentes para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, como son ciento ochenta días naturales³³ o, incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2.
78. Así, esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que la declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
79. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Puebla.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular diversos aspectos relacionados con la salud mental de personas con discapacidad, debe estimarse que la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, derivada de la ausencia de consulta a personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda en materia de salud mental.
80. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Puebla para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que la declaratoria de invalidez surtirá efectos, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de salud mental.
81. Lo anterior, en el entendido de que la consulta debe tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Salud Mental del Estado que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.
82. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en materia de salud mental, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
83. Similares consideraciones se sostuvieron en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**.³⁴

VIII. DECISIÓN

84. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante el DECRETO publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

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

³³ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

³⁴ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en esta sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante el DECRETO publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman el Ministro Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- 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 treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de siete de junio de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos del Decreto por el que se expidió la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al considerar que vulneraban distintos derechos de las personas con discapacidad.

Por mayoría de nueve votos¹, el Pleno declaró la invalidez de la totalidad de la ley, al advertir oficiosamente que 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.

Coincidió 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 Voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Esquivel Mossa por considerar que únicamente debieron invalidarse las normas reclamadas y no la totalidad de la ley impugnada.

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 torales de sus vidas.

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

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

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 Zaldivar 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 Zaldivar 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 las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros. El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

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

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

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

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.

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 refir 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**”*.

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 afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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

Una lectura empática de la Ley de Salud Mental de Puebla pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar dicha ley, ¿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.

Ahora, en este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó únicamente los artículos 5, fracción X, en su porción normativa “e involuntario”; 7, fracción V, en sus porciones normativas “en el caso de internamiento involuntario” y “o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente”; 49, fracción II, en su porción “o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás”; y 52, todos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla publicada el doce de octubre de dos mil veintiuno, por considerar que transgredían distintos derechos de las personas con discapacidad, como son el reconocimiento de su capacidad jurídica, su derecho a la libertad y al consentimiento informado, así como su derecho a la igualdad y no discriminación.

A pesar de lo anterior y conforme a la doctrina constitucional desarrollada por este Tribunal Pleno, se observó, en suplencia de la queja, que la legislatura local no realizó la consulta específica y estrecha que mandata el artículo 4.3 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, se advirtió que, a pesar de que sólo se reclamó la inconstitucionalidad de algunas normas, lo cierto era que la totalidad del decreto afectaba directa o indirectamente a las personas con discapacidad.

En la ejecutoria se resaltó que si bien de la iniciativa de ley se desprendía que previo a presentarse, se llevaron a cabo conversaciones con profesionales de la salud, directores de hospitales y expertos, lo cierto es que dichas actuaciones no podían considerarse como una consulta conforme a los parámetros establecidos en los precedentes de este Alto Tribunal.

Asimismo, se destacó que, tal como lo resolvió la Segunda Sala en el amparo en revisión 251/2016¹⁰, las deficiencias mentales no tienen que llevar forzosamente a una condición de discapacidad; sin embargo, se reconoció que cualquier persona que de **manera genérica** padezca lo que comúnmente se denomina “enfermedad mental”, “problema de salud mental”, “padecimiento mental”, “enfermedad psiquiátrica”, o “deficiencia mental”, y se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad.

Por lo tanto, la decisión de esta Suprema Corte fue la de **invalidar en su totalidad** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla porque no se cumplió con la obligación de la consulta a personas con discapacidad¹¹.

Coincido con la decisión alcanzada; 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 disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, pudieran 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 la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión de personas con algún trastorno mental y la forma en que ésta se debe desplegar.

¹⁰ Fallado en sesión del quince de mayo de dos mil diecinueve. Por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El asunto versó sobre la omisión de dar contestación a un escrito, en la Dirección General del IMSS, en el que se le solicitó el suministro de diversos medicamentos; la omisión de proporcionar los medicamentos recetados a la parte quejosa derivado de su padecimiento consistente en disritmia cerebral, trastorno por estrés postraumático y otro.

¹¹ El Tribunal Pleno ha establecido 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.

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 reglamentaria¹², quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

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

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado 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 oquedad 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 invalidado¹³.

En corolario a todo lo expresado, 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, 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 de siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, 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 quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹² **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; [...]

¹³ 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 168/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial local el doce de octubre de dos mil veintiuno.

Por mayoría de votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla en su totalidad, en virtud de que el proceso legislativo que le dio origen no garantizó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones adicionales que sustentaron mi razonamiento.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.

En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al estimar que son inconstitucionales. Específicamente, consideró que transgredían el reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y la integridad personales, el derecho a la salud, el consentimiento informado en la atención médica, así como el principio de dignidad humana. De igual manera, estimó que eran contrarios al modelo social propuesto por la Convención de la materia.

En la sentencia se declara la **invalidez** de la totalidad del Decreto impugnado, al advertirse **de oficio** la existencia de una cuestión de estudio preferente, consistente en la ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad durante el procedimiento legislativo que dio origen.

En apoyo a lo anterior, desarrolla el **parámetro convencional y constitucional** sobre la consulta previa a personas con discapacidad, conforme a lo desarrollado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 41/2018 y su acumulada 42/2018.

Precedentes de los que se desprenden los **elementos mínimos** que deben cumplir estos mecanismos conforme a la Convención sobre las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU; el informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un documento de la Unión Interparlamentaria. Tales elementos son los siguientes: **i)** previa, pública, abierta y regular; **ii)** estrecha, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **iii)** accesible; **iv)** informada; **v)** significativa; **vi)** con participación efectiva y **vii)** transparente.

Una vez sentado el parámetro convencional y constitucional, la sentencia analiza la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla y concluye que es susceptible de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, al ser el marco particular de protección en materia de **salud mental** en la entidad federativa mencionada. En consecuencia, existía la obligación de realizar una consulta previa a las personas con discapacidad, lo que no sucedió en la especie.

II. Motivos de la concurrencia.

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁶, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018⁷, 1/2017⁸, 41/2018 y su acumulada 42/2018⁹, 212/2020¹⁰, 18/2021¹¹ y 240/2020¹², considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6

Mujeres con discapacidad

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, 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 quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.