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 80/2022, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Javier Laynez Potisek.

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 80/2022

PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	16-17
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 114, fracción III, en su Porción Normativa <i>'que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural'</i> ; y, 115 en su porción normativa <i>'observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no'</i> , de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de abril de 2022.	17-18
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	18-19
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	19-20
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima lo manifestado por el Poder Ejecutivo de Nayarit, al señalar que la promulgación y publicación del Decreto impugnado obedeció a las facultades constitucionales que tiene conferidas el titular del Poder Ejecutivo.	20-21
VI.	ESTUDIO DE FONDO FALTA DE CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	En este apartado se analizan los precedentes de este Tribunal Pleno respecto a la necesidad de realizar una consulta previa en legislaciones que impactan en los derechos de personas con discapacidad. Por tanto, al acreditarse que no se llevó a cabo la consulta referida, se declara la invalidez de las porciones normativas impugnadas.	21-35

VII.	EFFECTOS	<p>La invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.</p> <p>Se hace del conocimiento del Congreso de Nayarit que, para el caso en que considere necesario legislar de nueva cuenta sobre la temática abordada en esta sentencia, en relación con la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, atienda los principios establecidos en materia de consulta a personas con discapacidad (plasmados en el párrafo 39 de esta ejecutoria), es decir, se deben contemplar que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, entre otros aspectos; de tal suerte que dicho ejercicio consultivo impacte a todos los preceptos que pudieran llegar a repercutir en las personas con discapacidad.</p>	35-37
VIII	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 114, fracción III, en su porción normativa 'que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural', y 115, en su porción normativa 'que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y', de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, promulgada mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, en términos del apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	37

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2022**PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 80/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra los artículos 114, fracción III, en su porción normativa '*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*', y 115, en su porción normativa '*observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no*'; de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de abril de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito recibido el treinta de mayo de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 114, fracción III, en su porción normativa '*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*', y 115, en su porción normativa '*observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no*', de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de abril de dos mil veintidós.
2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violentados los artículos 1 de la Constitución Federal; 1, 2, 3 y 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 1, 4, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.
3. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión promovente expuso, esencialmente, lo siguiente:
 - La Ley del Notariado para el Estado de Nayarit precisa los medios que tiene la persona titular de la Notaría para hacer constar la identidad de la persona otorgante y verificar su capacidad jurídica cuando intervenga en la elaboración de una escritura pública. Entre ellos se encuentra la previsión contenida en la fracción III del artículo 114 que permite que la identificación de los otorgantes sea por medio de dos testigos, quienes, entre otras cosas, deberán manifestar que **no observan en la persona interesada señales de incapacidad natural**; por su parte, el numeral 115 establece que el Notario deberá hacer contar que **tampoco se advierta señal de incapacidad natural**.
 - De la interpretación de las normas controvertidas, se colige que aquellas se refieren a las personas que viven con alguna deficiencia mental, intelectual y/o psicosocial que con motivo de dicha situación no pueden gobernarse ni obligarse por sí mismas, ni manifestar su voluntad por algún medio.
 - En ese sentido, los preceptos impugnados condicionan el reconocimiento de la capacidad jurídica de ese colectivo a un juicio de valor de los testigos y del titular de la Notaría, pues sólo a través de dicha apreciación subjetiva se reconocerá o no la capacidad jurídica de intervenir en el acto notarial, lo cual vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, así como el reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, previstos en los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad

- La concepción jurídica sobre la discapacidad actualmente se identifica como un modelo *social* en el que se propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en el que se desenvuelve la persona; es decir, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.
- Dicho modelo fue incorporado a nuestro país al haberse firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- A la luz del modelo en mención, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales.
- Tal postura es congruente con la protección del goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.
- Lo anterior, ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciados, es decir, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva que atenúan las desigualdades.
- Al respecto, la Primera Sala del Alto Tribunal ha reconocido que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1 constitucional, 1 y 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado de adoptar medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.
- En ese sentido, en el sistema de apoyo, en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos.
- De esta manera, atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la mencionada Convención, los presupuestos en los cuales se sustenta tal materia son los de: dignidad humana, accesibilidad universal, transversalidad, diseño para todos, respeto a la diversidad y eficacia horizontal.
- En ese sentido, el modelo social señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en el que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Así, las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.
- En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.
- Este cambio de paradigma implica modificar la manera de concebir a la discapacidad, tanto por parte de las autoridades, así como por la sociedad en general, lo cual se traduce en un nuevo enfoque en las relaciones jurídicas, políticas y sociales.
- Con base en ello es que resulta válido afirmar que en el modelo social y de derechos, el punto de partida es la dignidad de las personas con discapacidad, lo cual conlleva el deber de tratarla como a cualquier otra persona. Por tanto, desde esa premisa, todo ordenamiento jurídico debe reconocer siempre y en todo momento que toda persona es sujeto de derecho y tiene personalidad jurídica.

Reconocimiento de la capacidad jurídica

- El pilar fundamental del nuevo paradigma de las discapacidades es el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna deficiencia, es decir, implica que una persona es titular de derechos y obligaciones y sujeto de relaciones jurídicas. Por tanto, la persona con discapacidad es -y no puede ser de otro modo- un sujeto de derecho.

- A partir de estas ideas se reconoce a las personas con discapacidad como personas jurídicas y se les garantiza la capacidad amplia y plena de ejercicio de los derechos en todos los casos, con apoyos y salvaguardas cuando sea necesario.

Derecho a la igualdad y no discriminación

- En este apartado, la comisión accionante realiza una descripción del marco jurídico constitucional y convencional relacionado con el derecho a la igualdad y no discriminación.
- Enfatizando que el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.
- Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

- La promovente remarca la importancia e impacto del ejercicio de la función notarial en la sociedad, la cual conforme a la propia Ley del Notariado para el Estado de Nayarit (artículo 24), es el conjunto de actividades que el titular de la Notaría realiza de acuerdo con las disposiciones legales aplicables para garantizar el buen desempeño y la seguridad jurídica en el ejercicio de dicha función autenticadora; es decir, se trata de la facultad otorgada por la ley al titular de la Notaría para que se reconozca como cierto lo que se asiente en las actas o escrituras públicas que redacte; además, se trata de una función que se ejerce de manera personal y todas sus actuaciones de asesoría, instrumentación y juicio deben conducirse conforme a la prudencia jurídica y de manera imparcial.
- Adicionalmente, destaca que es considerada una herramienta auxiliar de la administración de justicia para dar fe pública y otorgar seguridad jurídica a los usuarios, así como contribuir al orden público, a la tranquilidad de la sociedad en que actúa y dar certeza.
- En ese sentido, es factible afirmar que la función notarial tiene una importancia trascendental en la sociedad, pues a través de ella los usuarios podrán tener certeza jurídica sobre los actos, hechos o situaciones que les interesen; por lo que quien la ejerce tiene el deber de observar en todo momento la legalidad en sus actuaciones, conduciéndose conforme al marco normativo que lo regula. Es por ello que se debe garantizar que los usuarios tengan acceso en igualdad de condiciones, sin prever excepciones más allá de las previstas en la norma y que gocen de justificación no sólo legal, sino constitucional y convencional; y sólo en caso de ser necesario se lleven a cabo ajustes que permitan la inclusión de todas las personas en atención a sus necesidades.
- Sin embargo, las disposiciones en combate prevén un trato diferenciado para la elaboración de una escritura pública entre quienes viven con alguna discapacidad intelectual, mental y/o psicosocial y quienes no, pues sujeta a las primeras a un juicio de valor por parte de testigos y del titular de la Notaría para determinar si se les reconoce su capacidad jurídica para intervenir en dicho acto.
- En términos generales, los artículos impugnados tienen como objetivo establecer que el titular de la Notaría pueda hacer constar que quienes acuden ante él para la elaboración de alguna escritura pública efectivamente cuentan con capacidad legal para hacerlo.
- Específicamente, el artículo 114, en su fracción III, establece que para verificar la identidad de los otorgantes o usuarios de la función notarial, el titular de la Notaría podrá apoyarse de dos testigos, quienes deberán:
 - o Conocer personalmente al otorgante
 - o Identificarse con algún documento oficial con fotografía
 - o Ser mayores de edad

- Además, su función será asegurar la identidad y capacidad del interesado, por lo que deberán hacer del conocimiento del titular de la Notaría los siguientes datos:
 - o Nombre y apellidos
 - o **Que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y**
 - o Que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil
- Por su parte, el numeral 115 establece la facultad del titular de la Notaría para determinar si quien comparece ante él cuenta o no con capacidad jurídica, situación que hará constar según su particular percepción subjetiva o por tener conocimiento de que el otorgante está sujeto a algún modelo de incapacidad civil.
- En ese sentido, las disposiciones están destinadas, por un lado, a verificar la identidad de las personas y, por el otro, a hacer constar que cuentan con capacidad para ejercer sus derechos, particularmente, para formalizar una escritura pública. Sin embargo, prevén dos supuestos por los que, a pesar de cumplir con todos los demás requisitos, no se podrá concretar la elaboración de este instrumento notarial, a saber, si es que las personas *tienen incapacidad natural* o están sujetos a incapacidad civil.
- Es importante señalar que el artículo 23 del Código Civil para el Estado de Nayarit prevé que serán motivo de restricción a la capacidad jurídica: 1) la minoría de edad, 2) el estado de interdicción y 3) demás incapacidades previstas en la ley. Igualmente, precisa que los *incapaces* podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.
- Por otro lado, el numeral 442 del mismo ordenamiento establece que tendrán incapacidad natural y legal: 1) los menores de edad y 2) los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción, o alteración de la inteligencia que les provoque que no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.
- Es decir, conforme a la legislación civil de la entidad federativa, existe un sistema normativo que permite restringir la capacidad jurídica de ciertas personas, pues su ejercicio únicamente podrá realizarse a través de sus representantes, ya que son considerados como incapaces para la toma de sus propias decisiones.
- Entonces, de la interpretación sistemática de las porciones normativas impugnadas y de los artículos señalados del Código Civil local, se desprende que tanto los testigos como el titular de la Notaría llevarán a cabo un juicio valorativo para determinar si los usuarios cuentan o no con capacidad jurídica para la elaboración del instrumento notarial respectivo conforme al sistema normativo vigente.
- Por tanto, si la legislación civil considera que existen supuestos en los que será válido restringir la capacidad jurídica de las personas, como la minoría de edad o el estado de interdicción, el titular de la Notaría tiene el deber de actuar de conformidad con dicho mandato legal, pese a que este último supuesto ya ha sido declarado inconstitucional por el Alto Tribunal en varios precedentes (cita amparo en revisión 1368/2015, amparo directo en revisión 44/2018, amparo directo 4/2021, entre otros).
- Sin embargo, se considera que no es constitucionalmente válido establecer normas que condicionen el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas, tomando como base cuestiones ajenas a la ley, como es la valoración basada estrictamente en percepciones personales, pues de ser así equivaldría a dejar al arbitrio el ejercicio de un derecho a terceros, pese a que el Estado está obligado a garantizar y salvaguardar los derechos humanos.
- Por tanto, únicamente se somete al escrutinio constitucional el supuesto normativo que autoriza a terceros presumir si otra persona tiene capacidad jurídica según sus particulares percepciones subjetivas, ya sea por la apariencia del otorgante, y con base en ese juicio, deberán externar que “no observan manifestaciones de incapacidad natural” en la persona cuya identidad están constatando, lo cual resulta determinante para que a la persona que solicita la intervención del titular de la Notaría, se le permite intervenir en el acto.

- Por esa razón, las normas en combate deben analizarse a la luz del marco constitucional y convencional sobre las discapacidades, toda vez que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce una nueva forma para ver, comprender y atender la discapacidad, pues su artículo 1 refiere que serán consideradas personas con discapacidad 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 que las demás.
 - En contravención a dichos mandatos de orden convencional, las normas tildadas de inconstitucionales establecen un trato diferenciado injustificado inherente a la condición de discapacidad con la que pudieran vivir las personas que soliciten la intervención notarial, ya que cuestionan su capacidad jurídica plena, lo que da lugar a que se les niegue el ejercicio de otros derechos fundamentales, colocándolos en una evidente situación de desigualdad.
 - Además de lo anterior, las disposiciones materia de impugnación no sólo niegan el reconocimiento de la capacidad jurídica de ese sector de la población a priori, sino que, además, confieren a terceros la aptitud para calificar, con base en estereotipos y prejuicios sociales, si una persona tiene o no incapacidad natural a partir de la simple observación de la persona cuya identidad se quiere hacer constar, y a partir de esa valoración, negar o permitirle que participe en el procedimiento para el levantamiento de una escritura pública ante notario.
 - No obstante, es importante dejar claro que aunque el otorgante viva con alguna deficiencia que dificulte manifestar y conocer su voluntad, lo cierto es que, conforme al nuevo paradigma normativo en la materia, tal situación no puede servir de excusa para negar o restringir derechos, pues existe obligación de los Estados de introducir los sistemas de apoyo y salvaguardas y así contribuir significativamente a reducir la desventaja social de las personas con discapacidad y promover su participación, con igualdad de oportunidades, en todos los ámbitos de su vida.
 - En esa línea, al resolver el amparo en revisión 702/2018, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 105 de la abogada Ley del Notariado del Distrito Federal. En las consideraciones de la sentencia se incluyó un apartado destinado a establecer lineamientos sobre la forma en que se tienen que admitir los sistemas de apoyo y salvaguardas en la función notarial que permitan alcanzar el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de personas con discapacidad.
 - En conclusión, las normas impugnadas trastocan el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad con las demás personas, en tanto no se realizan las acciones necesarias para auxiliarlas en la comunicación y demás aspectos necesarios para que pueda manifestar su voluntad.
4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de tres de junio de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número 80/2022. En este mismo acuerdo turnó el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.
5. Posteriormente, por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.** Por escrito depositado el uno de agosto de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de la localidad y recibidas el nueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Rigoberto García Ortega, en su calidad de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Nayarit, rindió el correspondiente informe, en el que expuso lo siguiente:
- Son ciertos los hechos señalados, en virtud que posteriormente al proceso legislativo correspondiente, la Asamblea del Congreso del Estado de Nayarit, aprobó el decreto a través del cual se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, remitiéndolo al Titular del Poder Ejecutivo del mismo Estado para su correspondiente promulgación y publicación.

- El veintinueve de abril de dos mil veintidós, el titular del Ejecutivo local, en ejercicio de sus atribuciones, promulgó el Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.
 - Las modificaciones en materia notarial tienen por objeto hacer constar la identidad de la persona otorgante y verificar su capacidad jurídica cuando intervenga en la elaboración de una escritura pública.
 - Los conceptos de invalidez señalados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no fueron originados por el Poder Ejecutivo local, sino en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución estatal, se efectuó su correspondiente promulgación y publicación.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.** Por escrito depositado el cinco de agosto de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de la localidad y registrado el doce siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de este Alto Tribunal, Rocío Darinka Mondragón Figueroa, en su calidad de Jefa de la Unidad Jurídica del Congreso del Estado de Nayarit, rindió el informe solicitado, manifestando lo siguiente:
- Se solicita que los artículos reclamados se interpreten de conformidad con la Constitución Federal, así como que se respete la presunción de constitucionalidad con la que cuentan las normas, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admite más de una interpretación debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Federal.
 - De los conceptos de invalidez plasmados en la demanda de acción de inconstitucionalidad, no se advierten razonamientos lógico-jurídicos que cuenten con la solidez requerida para presumir la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.
 - Las porciones impugnadas resultan acordes a los parámetros de regularidad constitucional, pues el Notario es el encargado de salvaguardar el interés de sus clientes y sus derechos, los cuales están plasmados claramente en el dispositivo 30 de la misma Ley, que, en la parte que interesa, señala que *la persona titular de la Notaría es partícipe activa en la conservación de los derechos humanos que amparan la igualdad, libertad, salud, familia, propiedad privada, interés superior de la niñez, personas con discapacidades y protección de datos personales*, ello, en concordancia con la legislación civil la cual reconoce que el Notario es un profesional del derecho que ejerce simultáneamente una función pública para proporcionar a la ciudadanía la seguridad jurídica en el ámbito del tráfico jurídico extrajudicial y auxiliar de la administración pública.
 - Es decir, el Notario es el especialista encargado de la función pública consistente en recibir, interpretar y dar forma legal a la voluntad de las partes, redactando los instrumentos adecuados para este fin y confiriéndoles autenticidad; es decir, su función está encaminada a la autenticidad de los hechos.
 - El Poder Legislativo local consideró conveniente la creación de un nuevo ordenamiento en la materia, para responder a las nuevas necesidades que reclama la población nayarita, con el objeto de robustecer su regulación, así como contribuir a través de la función legislativa con la optimización de la función notarial.
 - El legislador local tiene la libertad de configuración para crear y modificar las leyes, siempre cumpliendo y respetando los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma constitución.
 - Por otro lado, el artículo 114, fracción III, de la Ley en mención establece que el titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en derecho; ello, en su calidad de conocedor de la materia y de las leyes que rigen nuestro estado de derecho.
 - Aunado a lo anterior, existe un conjunto de disposiciones de las cuales se auxilia la ley del notariado, como el Código Civil para el Estado de Nayarit, cuyo artículo 23 establece que *los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes*. Por tanto, el hecho que una persona tenga una discapacidad, debe ser motivo para brindarles una protección adicional con la finalidad de que tengan oportunidad de formar y expresar su voluntad y preferencias a fin de vivir de forma independiente.

- Finalmente, es importante recordar que el fedatario público busca hacer prevalecer la voluntad irrestricta de quien es el otorgante de uno de sus servicios, pero también tiene que salvaguardar su actuar en concordancia con las leyes, no sólo del notariado, sino con todas que el Estado Mexicano expide, para no caer en una responsabilidad por no haber advertido alguna situación que tenga obligación de proteger.
8. **Pedimento del Fiscal General de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.
 9. **Alegatos.** Por escrito presentado el tres de octubre de dos mil veintidós, la Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló sus alegatos en el presente asunto.
 10. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de tres de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantea la posible contradicción entre algunas disposiciones de la Ley del Notariado del Estado de Nayarit y derechos constitucionales.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Del examen integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advierte que la Comisión promovente reclama los artículos 114, fracción III, en su porción normativa '*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*', y 115, en su porción normativa '*que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y*', de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de abril de dos mil veintidós, cuyo texto se transcribe a continuación:

Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

[...]

III. Mediante la declaración de dos testigos idóneos, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, **que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural** y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho.

[...]

Artículo 115. Para que la persona titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad bastará con **que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y** que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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; [...]"

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 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

³ Acuerdo General 5/2013.

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:[...]"

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

III. OPORTUNIDAD

13. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.
14. En el caso, **los artículos que se impugnan** fueron expedidos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el viernes **veintinueve de abril de dos mil veintidós**; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad, transcurrió del sábado treinta de abril al domingo veintinueve de mayo de dos mil veintidós.
15. Vale la pena recordar que, en términos del artículo 60, previamente mencionado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; en este caso, el treinta de mayo de dos mil veintidós.
16. Ahora bien, el escrito de demanda del presente medio de control constitucional fue recibido el lunes treinta de mayo de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al último del plazo para presentar el medio de control constitucional; por tanto, debe concluirse que su presentación resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
18. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
19. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas porciones normativas de los artículos 114 y 115 de la Ley del Notariado del Estado de Nayarit, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación.
20. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su Reglamento Interno⁶, otorgan a la persona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
21. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro
22. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

..."

⁵ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"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, [...]"*

⁶ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

*"Artículo 18. **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.**"*

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Aunque no lo manifiesta como causal de improcedencia, el Poder Ejecutivo de Nayarit señaló que la promulgación y publicación del Decreto impugnado se realizó en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 53, párrafo sexto; 69, fracción II; 70, fracción I, y 75, segundo párrafo; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
24. Al respecto, dicho argumento se **desestima** toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de 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”⁷.**
25. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

26. De conformidad con el artículo 71⁸ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno, en suplencia de los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial, considera necesario estudiar si se llevó a cabo una consulta en materia de personas con discapacidad previamente a la emisión del Decreto por el cual se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.
27. Atento a ello, el estudio se debe dividir en dos apartados, el primero relacionado con los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad y, una vez hecho lo anterior, en el segundo apartado se estudiará si el Decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa y, de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Nayarit llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

Consulta a personas con discapacidad

28. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017⁹, 68/2018¹⁰, así como la diversa 84/2021¹¹), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹², que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

⁷ Tesis P./J. 38/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865.

⁸ **ARTÍCULO 71.** 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.

⁹ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil diecisiete.

¹⁰ Fallada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, respecto a declarar la invalidez del 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 Ministra Esquivel Mossa votó en contra y el Ministro Pardo Rebolledo no asistió a la sesión.

¹¹ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 84/2021. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Siete de junio de dos mil veintidós.

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

29. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que, atendiendo al criterio actual de este Pleno¹³, y con base en el artículo 1 constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.
30. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
31. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad -donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda- y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
32. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención -artículo 3, inciso a)-, con su derecho de igualdad ante la ley -artículo 12- y a la participación -artículos 3, inciso c), y 29-.
33. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
34. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**
35. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁴, determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.
36. En dicho precedente, se concluyó 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.

¹³ Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL**".

¹⁴ Fallada 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 estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

37. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**¹⁵, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
38. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen¹⁶.
39. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁷, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:
- ✓ **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones 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, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas 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 entendibles 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.
- Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a 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 procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

¹⁵ Fallada 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. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁶ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹⁷ Fallada en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, resuelta por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del 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. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

- ✓ **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.
 - ✓ **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.
40. Además, en los precedentes señalados 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.
 41. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.
 42. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional,** lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
 43. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 176/2020¹⁸, el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.
 44. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁹, así como 18/2021²⁰, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de diversas entidades.
 45. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.
 46. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 -reiterada, por ejemplo, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021-, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, **la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo**, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.

¹⁸ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Fallada el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ Fallada el doce de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

Caso concreto

47. Precisado lo anterior, debe analizarse si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse:

1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad y

2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?

48. Este Alto Tribunal considera que el Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, contiene preceptos que afectan los derechos de las personas con discapacidad.

49. Lo anterior, pues como lo refiere la Comisión accionante, el artículo 114, fracción III, dispone que el titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes (en el levantamiento de una escritura) mediante la declaración de dos testigos, quienes deberán señalar que no han observado en los otorgantes manifestaciones patentes de incapacidad natural; asimismo, el numeral 115 del mencionado ordenamiento señala que, para que el titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad, bastará con que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural.

50. Dichos preceptos son del contenido siguiente:

Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

I. Por la certificación que haga de que los conoce personalmente en términos del artículo 112 fracción XX, inciso a), de esta Ley. Para ello bastará que la persona titular de la Notaría los reconozca en el momento de hacer la escritura y sepa su nombre y apellidos, sin necesidad de saber de ellos cualquier otra circunstancia general;

II. Por certificación de identidad con base a algún documento oficial con fotografía, en el que aparezca el nombre y apellidos de la persona de quien se trate o el documento de identidad que lleguen a autorizar las autoridades competentes, los cuales examinará y agregará en copia al apéndice, y

III. Mediante la declaración de dos testigos idóneos, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho.

Igualmente les informará su carácter de testigos instrumentales y las responsabilidades consiguientes.

En sustitución del testigo que no supiere o no pudiese firmar, lo hará otra persona que al efecto elija el testigo, imprimiendo éste su huella digital.

La certificación y consiguiente fe de la persona titular de la Notaría siempre prevalecerá sobre la de los testigos en caso de duda suscitada posteriormente salvo evidencia debidamente probada que supere toda duda al respecto. En todo caso, la persona titular de la Notaría hará constar en la escritura el medio por el que identificó a los otorgantes. Tratándose de testigos, si alguno no supiere o no pudiese firmar, imprimirá su huella digital y firmará a su ruego la persona que aquél elija.

Artículo 115. Para que la persona titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad bastará con que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.

51. Es decir, se advierte que las dos normas reclamadas impactan directamente en las personas con discapacidad, pues prevén supuestos en los que, para verificar la identidad de los comparecientes ante un Notario Público, tanto éste como los testigos de identidad deberán cerciorarse que los otorgantes de una escritura no ostentan manifestaciones patentes de incapacidad natural, la cual, conforme al artículo 442 del Código Civil para el Estado de Nayarit, es esencialmente la que afecta a mayores de edad con limitaciones físicas o mentales y que les impide obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio.
52. Por tanto, queda claro que los referidos artículos impactan directamente en las personas con discapacidad, de manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su punto de vista sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues, de lo contrario, el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre este sector, sin tomarlos en cuenta.

2) ¿Se llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad?

53. Ahora, una vez que se dejó claro en el anterior apartado que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de ley impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en párrafos precedentes.
54. Al respecto, de acuerdo con las constancias que integran el expediente, este Alto Tribunal observa que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente por las consideraciones que en seguida se exponen.
55. En el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto controvertido tuvieron lugar los siguientes hechos:
 - El veintiuno de abril de dos mil veintidós se presentó por parte del Gobernador de Nayarit, Miguel Ángel Navarro Quintero, iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de expedir la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.
 - El veintiséis de abril del mismo año, la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de Nayarit, aprobó el Dictamen con Proyecto de Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.
 - El veintiocho de abril siguiente, los integrantes de la Trigésima Tercera Legislatura aprobaron la referida Ley del Notariado con veintinueve votos a favor.
 - En consecuencia, se remitió al titular del Poder Ejecutivo Estatal para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo cual tuvo verificativo el veintinueve de abril siguiente.
56. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó el Decreto impugnado **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a su emisión.
57. Así, como se precisó, atendiendo al criterio adoptado al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa.
58. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que la emisión del Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por tanto, procede **declarar la invalidez** de los artículos 114, fracción III, en la porción normativa *“que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural”*, y 115, en la porción normativa *“que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y”*, de la mencionada Ley del Notariado.

VII. EFECTOS

59. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

60. En ese sentido, toda vez que se declaró la **invalidez** de los artículos 114, fracción III, en la porción normativa *“que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural”*, y 115, en la porción normativa *“que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y”*, del Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós; 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 Federal, este Tribunal Pleno establece los siguientes efectos.
61. En diversos precedentes de este Alto Tribunal se ha determinado que, tratándose de la falta de consulta a las personas con discapacidad, lo procedente es que los efectos de invalidez deben postergarse por determinado tiempo con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso realice la consulta respectiva y, de esta forma, permitir que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma.
62. No obstante, en el caso que se analiza, no se considera procedente determinar la postergación de la invalidez porque del contenido de los artículos impugnados se advierte que éstos condicionan el reconocimiento de la capacidad jurídica de personas que viven con alguna discapacidad para hacer constar actos jurídicos en escritura pública a un juicio de valor de los testigos y de la persona titular de la Notaría.
63. Es decir, no se aprecia un posible efecto benéfico en las normas invalidadas, toda vez que restringen la capacidad de ejercicio de las personas con incapacidad natural para poder externar en todos los casos su voluntad y celebrar actos jurídicos. Por tanto, **la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.**
64. Por otra parte, se hace del conocimiento del Congreso de Nayarit que, para el caso en que considere necesario legislar de nueva cuenta sobre la temática abordada en esta sentencia, en relación con la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, atienda los principios establecidos en materia de consulta a personas con discapacidad (plasmados en el párrafo 39 de esta ejecutoria), es decir, se deben contemplar que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, entre otros aspectos; de tal suerte que dicho ejercicio consultivo impacte a todos los preceptos que pudieran llegar a repercutir en las personas con discapacidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

VIII. DECISIÓN

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de los artículos 114, fracción III, en su porción normativa ‘que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural’, y 115, en su porción normativa ‘que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y’, de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, promulgada mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit, en términos del apartado VII de esta determinación.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al 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, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de los artículos 114, párrafo primero, fracción III, en su porción normativa “que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural”, y 115, en su porción normativa “que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y”, de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 64 y 65, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que al Congreso del Estado, en caso de considerar pertinente y necesario un nuevo procedimiento legislativo en torno a la legislación impugnada, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a las porciones normativas declaradas inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra y anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 80/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del primero de junio de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2022.

En sesión pública celebrada el primero de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro en el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 114, fracción III, y 115, ambos de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, por considerar que resultaban incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación, así como con los derechos de las personas con discapacidad.

Sin embargo, el Tribunal Pleno advirtió mediante suplencia de los conceptos de invalidez que las normas impugnadas inciden en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, de tal suerte que el Poder Legislativo del Estado de Nayarit tenía la obligación de consultar a quienes integran este grupo de manera previa a la expedición de la legislación. Dado que de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas no se desprende que el legislador local hubiere cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad, la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno concluyeron que las normas impugnadas debían ser declaradas inconstitucionales.

Aún cuando coincido con el sentido de la resolución, es decir, con la declaratoria de invalidez de los artículos 114, fracción III,¹ y 115 de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit,² no comparto que ésta derive de la falta de consulta a personas con discapacidad, sino de su incompatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación, así como con el derecho a la capacidad jurídica.

A continuación, expresaré las razones del disenso así como los argumentos que, a mi juicio, debieron sustentar la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

1. Sobre el derecho a la consulta.

En distintos precedentes³, he sostenido que de la lectura del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ así como de la interpretación que el Comité ha realizado de la misma⁵, se desprende que para determinar si la consulta previa a personas con discapacidad es necesaria y, por lo tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa impugnada, es necesario verificar:

- 1) Primero, si se trata de una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención, o bien, si se trata de una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, es decir, sobre cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente, en específico, a las personas con discapacidad.
- 2) Segundo, si las disposiciones combatidas modifican de forma alguna el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

En cuanto al primer punto, surge la pregunta siguiente: ¿por qué tanto la Convención como el Comité establecen que el derecho a la consulta solamente opera en aquellos casos en los que las medidas o decisiones son novedosas?

A mi entender, dicho criterio responde a la propia naturaleza del derecho a la consulta, consistente en asegurar “que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad”⁶ tengan una incidencia real al momento de diseñar aquellas medidas encaminadas a proteger sus derechos. Dicha

¹ Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

(...)

III. Mediante la declaración de dos testigos idóneas, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuales son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho.

² Artículo 115. Para que la persona titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad, bastará con que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.

³ Particularmente, me refiero al voto concurrente que emití a propósito de la acción de inconstitucionalidad 68/2018.

⁴ Artículo 4. Obligaciones generales.

(...)

⁵ 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.

⁶ En la Observación General No. 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sostuvo que el derecho a la consulta “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”.

⁶ CDPD, Observación General No.7, párrafo 18.

incidencia y participación solamente existe cuando la consulta se realiza sobre una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar un régimen local con la regulación contenida en una ley general). En este último caso, carecería de sentido consultar a las personas con discapacidad.

En cuanto al segundo punto, es importante recordar que tanto el Comité como este Alto Tribunal han sostenido que la simple referencia o mención a las personas con discapacidad no significa, necesariamente, que las medidas adoptadas modifiquen de forma alguna su régimen de derechos. Más bien, es necesario hacer un examen casuístico de las medidas sometidas a control del Tribunal, valorándolas integralmente, para concluir si las autoridades estaban obligadas a consultar a las personas con discapacidad.

Una vez precisado lo anterior, estimo que en el caso concreto el legislador del Estado de Nayarit no tenía la obligación de consultar a las personas con discapacidad, previo a la expedición de la Ley del Notariado de dicha entidad, por dos razones concretas: primero, porque no se trata de una legislación novedosa; y segundo, porque las disposiciones impugnadas no modifican de forma alguna su régimen de derechos. Para demostrar lo anterior, estimo relevante partir de una lectura comparativa de la Ley del Notariado abrogada y de la vigente, concretamente en el sistema normativo aparentemente modificado.

Ley del Notariado del Estado de Nayarit (abrogada)	Ley del Notariado para el Estado de Nayarit (vigente)
<p>Artículo 89.- El Notario hará constar la identidad de los comparecientes con la certificación que haga de que los conoce personalmente. En caso de no serle conocidos hará constar su identidad por cualquiera de los medios siguientes:</p> <p>I.- Con la exhibición de documento oficial en el que aparezca la fotografía, nombre y apellidos y firma de la persona de quien se trate, tomando nota de los datos que identifiquen el documento y si fuere posible, agregando copia fotostática del mismo apéndice.</p> <p>II.- Mediante la declaración de dos testigos idóneos mayores de edad, a su vez identificados o conocidos por el Notario, quien deberá expresarlo así en la escritura;</p> <p>III.- En los actos multilaterales la parte conocida del Notario podrá hacer o admitir a su perjuicio y responsabilidad la identidad de la parte no conocida por el Notario.</p> <p>ARTICULO 90.- Para que el Notario haga constar que los otorgantes tienen capacidad legal bastará que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y de que no tenga conocimiento de que estén sujetos a incapacidad civil.</p>	<p>Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>III. Mediante la declaración de dos testigos idóneas, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho.</p> <p>(...)</p>

De la lectura de las normas transcritas se desprende que el Decreto por el que fue expedida la Ley del Notariado y, en consecuencia, abrogada la Ley anterior, no modificó de forma alguna el régimen de derechos de las personas con discapacidad que estaba previsto en la legislación anterior. Más allá de los cambios mínimos que sufrió la redacción de los citados preceptos, lo cierto es que desde la legislación abrogada se establecía la facultad discrecional a cargo de la persona titular de la notaría y de testigos de observar manifestaciones de incapacidad natural y civil en las personas que deseen hacer constar su identidad en sede notarial.

En consecuencia, estimo que sostener -como la hizo la mayoría del Tribunal Pleno- que el legislador, en casos como el que nos ocupa, debe realizar una consulta a personas con discapacidad, se traduciría en que la simple mención o referencia a este grupo, sin que exista una intención de generar decisiones que impacten significativamente en sus derechos, es suficiente para que se actualice la obligación de consulta. A mi juicio, ello amplía indebidamente el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por lo anterior, concluyo que la efectividad del derecho a la consulta está condicionada a que las personas con discapacidad puedan tener una incidencia real sobre las decisiones que impacten en sus derechos e intereses. Ello no ocurre, sin embargo, cuando se consulta sobre medidas decididas previamente, como acontece en el presente caso.

2. Sobre el principio de igualdad y el derecho a la capacidad jurídica.

Una vez expuestas las razones por las cuales, a mi juicio, las normas impugnadas no debieron invalidarse por falta de consulta, procederé a manifestar los motivos por los cuales estimo que dichos preceptos resultan contrarios al parámetro de regularidad, particularmente en lo que se refiere al principio de igualdad y al derecho a la capacidad jurídica.

Las normas impugnadas, en esencia, disponen que los testigos y, en su caso, la persona titular de la notaría, deberán observar que las personas otorgantes no tengan manifestaciones patentes de incapacidad natural y de incapacidad civil. El caso de "incapacidad civil" se entiende como aquellas personas que han sido declaradas en estado de interdicción. Y para el caso de "incapacidad natural", se entiende a aquellas personas que el notario considera que no tienen la "capacidad mental" para celebrar el acto jurídico en cuestión. Ello normalmente resulta en una aplicación dispar de tal norma a las personas que tienen discapacidad intelectual, y en ocasiones a las personas con discapacidad psicosocial y/o sensorial.

Esta norma resulta inconstitucional porque discrimina a las personas con discapacidad en función de su discapacidad y restringen su derecho a la capacidad jurídica (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

Para explicar el porqué de esta postura, basta hacer referencia a los amplios precedentes que se han sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en los amparos en revisión 1368/2015, 702/2018 y 1082/2019; los amparos directos en revisión 44/2018 y 8389/2018, así como el amparo directo 4/2021, en los que declaró la inconstitucionalidad de la figura de la interdicción así como aquellas restricciones a la capacidad jurídica que implican la sustitución de la voluntad en función de la discapacidad de una persona. Especialmente, destaca el amparo en revisión 702/2018 en que la Primera Sala declaró inconstitucional, entre otros, un artículo de la Ley del Notariado de la Ciudad de México, de contenido prácticamente idéntico al que aquí se impugnó.

De manera especial, quiero destacar que tanto la jurisprudencia internacional como la constitucional nos llevan a las siguientes conclusiones:

- El modelo de sustitución de la voluntad para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad no es compatible con el marco de derechos de las personas con discapacidad. En su lugar, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de Naciones Unidas respectivo, mandatan que los Estados tienen que incorporar en sus sistemas jurídicos un modelo de apoyo en la toma de decisiones.
- Que la capacidad mental no es aceptable como condición para negar la capacidad jurídica. El derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales. Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.

Por las razones expuestas, estimo que las normas impugnadas contravienen el principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Por ello, a mi juicio, en la nueva legislación que emita el legislador local derivado de la invalidez decretada, debe tomar en cuenta estos estándares e incorporar sistemas de apoyo para que las personas con discapacidad puedan celebrar actos jurídicos en sede notarial, en lugar de limitar su capacidad jurídica en razón de su discapacidad.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del primero de junio de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 80/2022, 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 dos de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.