

**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 156/2022 y su acumulada 158/2022, así como los Votos Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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  
156/2022 Y SU ACUMULADA 158/2022**  
**PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO  
FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA**

**COLABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ Y NATALIA HERRERA LOYO**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) impugnan el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, al estimar que contraviene el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.</b>	Se tiene por impugnado el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango.	6-7
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	Los escritos iniciales son oportunos.	7-8
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	Los escritos iniciales fueron presentados por partes legitimadas.	8-10
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	Las partes no hicieron valer causas de improcedencia ni motivos de sobreseimiento. El Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna.	10-11
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b> <b>VI.1. Parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.</b>	El derecho a la consulta impone la obligación a los Congresos locales de consultar a las personas con discapacidad sobre aquellas decisiones susceptibles de afectar su esfera de derechos.	11-25 12-21
	<b>VI.2. Análisis del caso concreto.</b>	A) ¿La norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad? B) ¿El legislador local realizó procedimientos de consulta durante el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada?	21-25

VII.	<b>EFFECTOS.</b>		25-28
	<b>Declaratoria de invalidez.</b>	Se precisan las disposiciones invalidadas.	26
	<b>Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.</b>	Los efectos de la declaratoria de invalidez deben postergarse doce meses, con el objeto de que el Congreso local pueda emitir de nueva cuenta la legislación, llevando a cabo la consulta conforme a los estándares aquí establecidos.	26-27
	<b>Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Durango.</b>	Se vincula al Congreso del Estado de Durango para que emita la regulación correspondiente con base en los resultados de la consulta que realice conforme a los parámetros fijados en esta determinación.	27-28
VIII.	<b>DECISIÓN.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante el DECRETO No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</p>	28-29

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
156/2022 Y SU ACUMULADA 158/2022****PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO  
FEDERAL Y LA COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR/A. MINISTRA/O

**PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK**

COTEJÓ

**SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA****COLABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ Y NATALIA HERRERA LOYO**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), respectivamente, en contra del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto Número 208 publicado el nueve de octubre de dos mil veintidós en Periódico Oficial de dicha entidad.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

- 1. Presentación de la acción de inconstitucionalidad 156/2022 promovida por el Poder Ejecutivo Federal.** El siete de noviembre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal presentó acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup>, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Durango.
- 2. Conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal.** En su escrito inicial, el Poder Ejecutivo Federal expuso un único concepto de invalidez, consistente en que el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, incide en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, de manera que el legislador local tenía la obligación de celebrar una consulta con las personas que integran este grupo, cosa que no hizo.
- 3. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 156/2022.** Por acuerdo de quince de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente físico y electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 156/2022, y lo turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor del procedimiento.
- 4. Presentación de la acción de inconstitucionalidad 158/2022 promovida por la CNDH.** El siete de noviembre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad<sup>2</sup>, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Durango.
- 5. Conceptos de invalidez de la CNDH.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso un único concepto de invalidez, consistente en que el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, es una disposición dirigida a personas con discapacidad visual, pues establece la posibilidad de solicitar una versión en escritura braille de su testamento, es decir, un ajuste razonable. Por ello, resultaba indispensable que la norma impugnada fuera diseñada a través de la perspectiva de las personas con discapacidad, lo cual solamente es posible cuando se cumple con la obligación de consulta que impone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Congreso local, sin embargo, no consultó a las personas con discapacidad de manera previa a la emisión de la norma impugnada, por lo cual ésta resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional.

<sup>1</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 2 a 10.

<sup>2</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 12 a 23.

6. **Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 158/2022.** El quince de noviembre de dos mil veintidós el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y turnarlo por acumulación —toda vez que se impugna la misma norma— al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.<sup>3</sup> Las acciones de inconstitucionalidad fueron admitidas el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes.<sup>4</sup>
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango.** El Poder Legislativo local manifestó, mediante escrito recibido en Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de enero dos mil veintitrés<sup>5</sup>, que las normas impugnadas son constitucionales.
8. Lo anterior, en razón de que la norma impugnada fue emitida con el objetivo de que los derechos de las personas con discapacidad visual no resulten vulnerados durante la realización de su testamento, mediante la posibilidad de solicitar un ajuste razonable.
9. En este sentido, argumenta que no tendría ningún sentido práctico declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada a fin de realizar una consulta, pues el legislador local ya tuvo la oportunidad de escuchar las necesidades y posturas de las personas con discapacidad, como se desprende de la exposición de motivos de la reforma.
10. Por lo tanto, estima que debe declararse la validez de las normas impugnadas, entendiendo que el legislador local realizó adecuaciones normativas encaminadas a dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales.
11. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango.** El Poder Ejecutivo local manifestó, mediante escrito presentado el trece de diciembre de dos mil veintidós<sup>6</sup>, que son ciertos los actos atribuidos al Gobernador Constitucional de la entidad, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto No. 208 que contiene la norma general cuya invalidez se reclama por los promoventes.
12. Sin embargo, argumenta que los actos impugnados fueron llevados a cabo por el Ejecutivo Local con fundamento en el artículo 98, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en relación con el numeral 5, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango. Ambas, disposiciones que lo facultan y obligan a promulgar las leyes del Congreso del Estado, así como a publicarlas en el Periódico Oficial de dicha entidad.
13. Así, estima que solamente fue señalado como autoridad en la presente acción de inconstitucionalidad para cumplir el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido y promulgado la norma.
14. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Durango formularon alegatos mediante escritos presentados el veintitrés<sup>7</sup> y el veintinueve<sup>8</sup> de marzo de dos mil veintitrés, respectivamente.
15. **Cierre de la instrucción.** El trece de abril de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dictó acuerdo<sup>9</sup> en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llevar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### I. COMPETENCIA.

16. Este 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, incisos c) y g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantearon la posible contradicción entre el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango y el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, que forma parte del parámetro de regularidad constitucional.
17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

<sup>3</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, foja 29.

<sup>4</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 32 a 35.

<sup>5</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 551 a 557.

<sup>6</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 97 a 100.

<sup>7</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 981 a 984.

<sup>8</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, fojas 986 a 989.

<sup>9</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, foja 991.

**II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.**

18. De la lectura de los escritos de demanda se desprende que el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron el artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto Número 208 publicado el nueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.
19. La norma impugnada tiene el contenido siguiente:

**Artículo 1402.** *Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.*

*Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille.*

**III. OPORTUNIDAD.**

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
21. La norma impugnada fue publicada el nueve de octubre de dos mil veintidós, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el lunes diez de octubre al martes ocho de noviembre de dos mil veintidós. Dado que las acciones de inconstitucionalidad fueron interpuestas ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de noviembre de dos mil veintidós, se estima que su promoción es oportuna.
22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

**IV. LEGITIMACIÓN.**

23. Las presentes acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por partes legitimadas.

**IV.1. Poder Ejecutivo Federal.**

24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, el promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad toda vez que se trata de una norma general de una entidad federativa y plantea la posible contradicción entre la misma y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.
25. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María Estela Ríos González, quien demostró tener el carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el dos de septiembre de dos mil veintiuno por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 90 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4to., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
26. En consecuencia, al ser el Poder Ejecutivo Federal un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto<sup>10</sup> y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

**IV.2. CNDH.**

27. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

---

<sup>10</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas.

28. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la CNDH mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de diciembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.
29. En consecuencia, al ser la CDNH un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto<sup>11</sup> y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.
30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

#### **V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

31. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.
32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.  
Precedentes citados en este apartado: ninguno.

#### **VI. ESTUDIO DE FONDO.**

33. En el presente caso, corresponde al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar la constitucionalidad del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango. En el referido precepto se establece que las personas con discapacidad, al momento de emitir su testamento, podrán solicitar que éste se realice en escritura braille, siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría para hacerlo.
34. En atención a los conceptos de invalidez formulados por las accionantes, corresponde a este Tribunal Constitucional determinar, fundamentalmente, tres cuestiones: **1)** primero, si las normas impugnadas inciden en los derechos o intereses de las personas con discapacidad, de manera que el legislador local tenía la obligación de consultar su contenido con los integrantes de este grupo, de manera previa a su emisión; **2)** en caso de que se actualice la obligación de consulta, verificar si el Congreso del Estado de Durango, efectivamente, consultó a las personas con discapacidad durante el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada; y, **3)** finalmente, en caso de que el legislador local haya consultado a las personas con discapacidad, verificar si la consulta realizada cumple con los estándares fijados por este Alto Tribunal y por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
35. Para dar respuesta a la cuestión planteada se analizará, en primer lugar, el parámetro de regularidad del derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad. En segundo lugar, se llevará a cabo un examen de la norma impugnada para verificar si ésta incide en los derechos de las personas con discapacidad y, en consecuencia, si el legislador local tenía la obligación de consultar su contenido durante el proceso legislativo mediante el cual fue adicionada.

##### **VI.1. Parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.**

36. El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte de la misma deberán celebrar consultas con las personas integrantes de este grupo.

---

<sup>11</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneran 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.

37. Las personas con discapacidad, históricamente, se han enfrentado a barreras actitudinales, físicas, jurídicas, económicas, sociales y de comunicación que limitan su participación genuina en la vida pública.<sup>12</sup>
38. En las últimas décadas, distintos movimientos liderados por personas con discapacidad, bajo el lema “nada sobre nosotros sin nosotros”, han generado consciencia de que son las personas con discapacidad —y solamente ellas— las que se encuentran en la posición más adecuada para decidir su propio destino. El derecho a la consulta, precisamente, pretende colocar a las personas con discapacidad en el centro de cualquier proceso deliberativo sobre decisiones que puedan incidir en su vida y desarrollo.<sup>13</sup>
39. Además, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad no solamente está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 12) y el derecho a la participación (artículos 3.c y 29), sino que es uno de los pilares fundamentales de la misma. El tratado, en realidad, fue producto de la participación genuina y efectiva de las personas con discapacidad, lo cual aseguró desde el principio su pertinencia.<sup>14</sup>
40. En congruencia con su importancia, el derecho a la consulta no debe ser entendido como una simple formalidad a la que deben atender los Estados, sino como un mecanismo que garantiza que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad tengan una incidencia real al momento de diseñar aquellas medidas que se encuentren directa o indirectamente relacionadas con sus derechos.<sup>15</sup>
41. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al definir el alcance del artículo 4.3 de la Convención, fue sumamente enfático sobre dos cuestiones relacionadas con la naturaleza del derecho a la consulta. En primer lugar, sostuvo que estas deberán llevarse a cabo en las fases iniciales de cualquier proceso de decisión (legislativo, administrativo o de otra índole) relacionado con los derechos de las personas con discapacidad. En segundo lugar, sostuvo que las autoridades encargadas de llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos deberán cerciorarse de que la opinión de quienes integran este grupo efectivamente contribuyó al resultado o decisión adoptada.<sup>16</sup>
42. A partir de entonces, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado una amplia doctrina constitucional en torno a la manera en que las autoridades nacionales se encuentran vinculadas respecto al derecho a la consulta, así como la manera en que estos procedimientos deben llevarse a cabo para que resulten compatibles con los estándares definidos por el Comité.
43. Uno de los primeros casos fue la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**, en la cual el Tribunal Pleno determinó que la consulta previa a 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 derechos o intereses de este grupo.<sup>17</sup>
44. Posteriormente fue resuelta la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, en las cuales fueron impugnadas diversas disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México, recientemente creada. Particularmente, correspondió al Tribunal Pleno definir si durante las asambleas constituyentes que dieron origen a la Constitución local se llevaron a cabo consultas estrechas con las personas con discapacidad.
45. Al respecto, este Alto Tribunal sostuvo que con independencia de que no se hubiere celebrado formalmente una consulta dirigida a las personas con discapacidad, las personas constituyentes garantizaron la participación activa y central de este grupo. Esta primera aproximación al derecho a la consulta permitió entender que estas no deben ser sujetas a una evaluación abstracta, sino que merecen ser analizadas contextualmente, es decir, atendiendo a las condiciones particulares en que se toman decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 4 y 5.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, supra nota 12, párrafo 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párrafo 18.

<sup>16</sup> *Ibidem*, párrafo 15.

<sup>17</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de febrero de 2016.

<sup>18</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2017, párrafo 66.

46. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos en su totalidad, aún cuando la accionante se limitó a impugnar algunas porciones normativas. Lo anterior pues, a juicio del Tribunal, se trataba de un ordenamiento que regula integralmente cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad.<sup>19</sup>
47. En la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del decreto 174 por el cual se emitió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, por no haber realizado el Congreso local una consulta pública previa a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.<sup>20</sup>
48. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estableció que los Congresos locales tienen la obligación de emitir convocatorias abiertas, públicas, incluyentes y accesibles para procurar la participación de las personas con discapacidad en los procedimientos de consulta.<sup>21</sup> Además, estimó que durante el procedimiento de consulta, el legislador debe establecer un sistema que demuestre que las opiniones de las personas con discapacidad fueron procesadas adecuadamente y trascendieron a la decisión adoptada.<sup>22</sup> Finalmente, recordó que existen diferencias sustanciales entre las organizaciones “para” personas con discapacidad y las organizaciones “de” personas con discapacidad, pues es la participación de estas últimas la que debe preferirse.<sup>23</sup>
49. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017** el Tribunal estimó que de una interpretación del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se desprende que el derecho a la consulta y la correlativa obligación a cargo de las autoridades se actualiza cuando una medida legislativa, administrativa y de otra índole pueda afectar de forma directa o indirecta los derechos de las personas con discapacidad.<sup>24</sup>
50. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,<sup>25</sup> el Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige que los procedimientos de consulta a personas con discapacidad cumplan con los siguientes elementos mínimos:
- **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 las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
  - **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los

<sup>19</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 27 de agosto de 2019.

<sup>20</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 1/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 1 de octubre de 2019.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párrafo 28.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, párrafo 29.

<sup>24</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de abril de 2020.

<sup>25</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macro- tipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

51. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020** este Tribunal Pleno fijó el estándar relativo a que la obligación de consulta se actualiza aún cuando el legislador local se limite a cumplir con un mandato de armonización impuesto por el legislador federal. Asimismo, dicho precedente dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo el Tribunal, ya que se estimó que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida respecto de legislación que no es específica o exclusiva para personas con discapacidad, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, sino exclusivamente de determinados artículos.<sup>26</sup>

Esta doctrina ha sido reiterada en los casos más recientes de esta Suprema Corte, por ejemplo, **las acciones de inconstitucionalidad 60/2022, 117/2021 y 65/2022**, por nombrar algunas.<sup>27</sup>

52. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

*Precedentes citados en este apartado:* AI 33/2015; AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017; AI 101/2016; AI 1/2017; AI 80/2017 y su acumulada 81/2017; AI 41/2018 y su acumulada 42/2018; AI 212/2020; AI 60/2022; AI 117/2021; y AI 65/2022.

<sup>26</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1 de marzo de 2021.

<sup>27</sup> Acción de inconstitucionalidad 60/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 13 de abril de 2023. Acción de inconstitucionalidad 117/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 30 de mayo de 2023. Acción de inconstitucionalidad 65/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis Gonzáles Alcántara Carrancá, 6 de junio de 2023.

**VI.2. Análisis del caso concreto.**

53. Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, corresponde a este Tribunal Pleno examinar la norma impugnada a la luz de los estándares fijados en el apartado anterior.
54. Concretamente, para determinar si en el presente caso el legislador del Estado de Durango cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad. En este caso, del informe de la autoridad legislativa se desprende que no se llevó a cabo un proceso de consulta, por lo que, bastará con confirmar que la norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad para determinar la invalidez de la misma.

**A) ¿La norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad?**

55. Este Tribunal estima que el párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango sí es susceptible de incidir en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, por lo cual el legislador local tenía la obligación de consultar su contenido durante el proceso legislativo que lo originó.
56. Como fue señalado anteriormente, la norma impugnada tiene el contenido siguiente:

**Artículo 1402.** Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.

Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille.

57. Como se sigue, el Código Civil del Estado de Durango establece una serie de reglas especiales tratándose del testamento público abierto realizado por personas con discapacidad visual: en lugar de dar lectura al testamento una sola ocasión —como lo dispone el artículo 1397 del referido Código para la generalidad de los testamentos—, se deberá hacer lectura del mismo dos veces; además, deberán concurrir al acto de otorgamiento y firmar el testamento dos testigos; finalmente, establece la posibilidad de que el testamento se realice en escritura braille, siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría.
58. A juicio de este Alto Tribunal, es evidente que el párrafo segundo de la norma impugnada versa sobre cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad, al establecer la posibilidad de que se emitan su testamento en versión braille como ajuste razonable.
59. La expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, que figura en el artículo 4.3 de la Convención, agrupa todas aquellas medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta su esfera de derechos. De manera ejemplificativa, el Comité señaló algunas de las medidas que pudieran generar un impacto directo o indirecto en las personas con discapacidad:

“Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo”<sup>28</sup>

60. Como se observa, el propio Comité ha señalado que las medidas relacionadas con el otorgamiento de ajustes razonables —como la prevista en el artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango— inciden directamente en los derechos de las personas con discapacidad. Lo anterior, a juicio de este Tribunal, responde a la propia naturaleza de los ajustes razonables, al tratarse de medidas individualizadas que permiten eliminar las barreras a las que específicamente se enfrenta una determinada persona.

<sup>28</sup> *Ibidem*, supra nota 12, párrafo 20.

61. No es óbice a lo anterior el hecho de que el Congreso local haya señalado en su informe que la adición del párrafo segundo al artículo 1402 del Código Civil tuvo por objeto beneficiar a las personas con discapacidad visual que levantan su testamento en sede notarial. Precisamente, el derecho a la consulta conduce a este Tribunal a no prejuzgar sobre si las medidas adoptadas fueron idóneas, pues son las personas con discapacidad quienes se encuentran en una mejor posición de definir si estas son adecuadas y suficientes para garantizar sus derechos.
62. En otras palabras, aún cuando este Tribunal pudiera considerar que la posibilidad de que las personas con discapacidad visual soliciten que su testamento se emita en versión braille es la idónea para garantizar sus derechos, existe la posibilidad de que las personas con discapacidad consideren que no es una medida adecuada ni suficiente para tal fin, pues el legislador omitió prever medidas de apoyo y ajustes razonables distintos a la escritura braille.
63. Lo anterior, solamente pone de manifiesto dos cuestiones: primero, que existe una pluralidad de medidas que las autoridades deben adoptar para satisfacer los derechos de las personas con discapacidad; y segundo, que son estas últimas las que deben poder decidir cuáles son las medidas que les generan una especial protección en la celebración de sus testamentos.
64. Por ello, este Tribunal Pleno concluye que el legislador del Estado de Durango tenía la obligación de celebrar consultas con las personas con discapacidad, de manera previa a la adición del párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil local.

**B) ¿El legislador local realizó procedimientos de consulta durante el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada?**

65. A pesar de que el legislador del Estado de Durango estaba vinculado a consultar a las personas con discapacidad, de la lectura de los antecedentes legislativos y de las documentales aportadas no se desprende que el Congreso local hubiere celebrado una consulta durante el proceso legislativo que antecedió a la reforma impugnada.
66. Además, el propio legislador local reconoció en su informe que no cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad, pues considera que no tendría ningún sentido práctico llevarla a cabo considerando que tuvo la oportunidad de escuchar las necesidades y posturas de las personas con discapacidad en otras circunstancias.
67. En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, por resultar contrario al numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
68. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

**VII. EFECTOS.**

69. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
70. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado previo, se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto Número 208 publicado el nueve de octubre de dos mil veintidós en Periódico Oficial de dicha entidad.
71. **Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**

72. Dicha jurisprudencia sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).
73. Por lo anterior, este Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. De tal suerte que, conforme a lo resuelto por este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, así como las recientemente resueltas acciones de inconstitucionalidad 65/2022, 117/2021 y 106/2022, los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Legislatura del Estado de Durango con el objeto de que el Congreso local pueda emitir de nueva cuenta la legislación, potencialmente benéfica para las personas con discapacidad, llevando a cabo la consulta conforme a los estándares aquí establecidos.
74. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Durango.** La declaración de invalidez no se limita a la expulsión de la norma del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación. Posteriormente, deberá emitir la regulación que corresponda, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y con base en los resultados de dicha consulta.
75. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al artículo declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con la accesibilidad de las personas con discapacidad visual para otorgar testamentos u otros actos frente a notario.
76. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Durango atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la nación.

#### VIII. DECISIÓN.

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

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante el DECRETO No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

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

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 1402, párrafo segundo, del Código Civil del Estado de Durango. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia, lleve a cabo la consulta previa a las personas con discapacidad y emita la regulación correspondiente, conforme a los parámetros fijados. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del trece de noviembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2022 Y SU ACUMULADA 158/2022, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TRECE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

El Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 208 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el nueve de octubre de dos mil veintidós, que adicionó un segundo párrafo al artículo 1402 del Código Civil de esa entidad para introducir una medida de ajuste para las personas de discapacidad visual, consistente en la posibilidad de realizar un ejemplar del testamento público abierto en escritura Braille.

Para el Tribunal Pleno, dicha reforma es inconstitucional porque no se realizó una consulta previa a las personas con discapacidad a pesar de que el decreto impugnado introdujo una medida de ajuste que les favorecía.

Aunque voté a favor de declarar la invalidez, me separé de la postergación de los efectos de la declaratoria y de vincular al Poder Legislativo del Estado de Durango para que legislara nuevamente, previa realización de una consulta a las personas con discapacidad.

**1. Respecto a la postergación de los efectos de la declaratoria de invalidez.**

No comparto que se haya postergado el surtimiento de los efectos del fallo hasta pasados 12 meses dentro de los cuales debe legislarse nuevamente, previa realización de una consulta.

He sostenido esta postura en diversos precedentes, tales como la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020 (falladas el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós) y, más recientemente, en las acciones de inconstitucionalidad 99/2022 y 117/2021 (resueltas el treinta de mayo de dos mil veintitrés) y 106/2022 (fallada el cinco de junio de dos mil veintitrés).

Me he separado de prorrogar los efectos de la invalidez porque considero un rasgo paternalista el invalidar normas por falta de consulta a las personas con discapacidad, indígenas y afroamericanas y, a la vez, sostener que –desde la perspectiva de la Corte– su aplicación es favorable, por lo que no se les debe privar de los efectos de la norma declarada inválida en lo que se emite una nueva.

Considero que, más allá de las valoraciones que podamos hacer como Tribunal Pleno sobre si una medida pueda o no ser benéfica a las personas con discapacidad, sólo a este grupo le corresponde determinar si le favorece, lo que se logra a través de realizar una consulta.

**2. Respecto a la vinculación al Poder Legislativo del Estado de Durango para legislar.**

No comparto la vinculación al Congreso local para que emita una nueva legislación, esto en congruencia a precedentes recientes (las acciones de inconstitucionalidad 80/2022, 114/2022 y 166/2022), en los que voté por no hacer esta vinculación cuando no existe un deber de legislar.

Considero que no debe vincularse a legislar nuevamente cuando no existe una obligación para regular la materia de las normas, es decir, la invalidez no deriva de “*omisiones*” legislativas relativas de ejercicio obligatorio, sino del análisis particular de una norma emitida de acuerdo con las facultades potestativas de un determinado órgano legislativo, por lo que corresponde al Poder Legislativo, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales, ejercer libremente sus competencias.

En el caso de que la invalidez se declare porque no se realizó una previa al emitir una norma que afecta directamente a las personas con discapacidad, en la que no tenía obligación de legislar, queda a la libertad del Poder Legislativo decidir si emite una nueva disposición, aunque en ese caso deberá abstenerse de cometer los mismos vicios, es decir, estará obligada a realizar una consulta.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del trece de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2022 Y SU ACUMULADA 158/2022.**

En la sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las presentes acciones de inconstitucionalidad, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del párrafo segundo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango, que establecía la posibilidad de que los testamentos de personas con discapacidad visual total otorgados ante notario público se realizaran en escritura braille, además de la respectiva versión en castellano, al considerar que violaba el derecho a la consulta de las personas con discapacidad<sup>1</sup>.

Por unanimidad de diez votos<sup>2</sup>, el Pleno declaró la invalidez de la norma impugnada porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas<sup>3</sup>.

**Comentarios previos.**

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>4</sup>, que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

**Artículo 4**

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

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

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

\*Énfasis añadido.

<sup>1</sup> **Artículo 1402.** Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.

**Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille.**

<sup>2</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>3</sup> Esta postura la he sostenido en todos los asuntos en los que se declara la invalidez de las normas por falta de consulta. Entre los precedentes más recientes destacan las acciones de inconstitucionalidad **65/2022** y **106/2022**.

En la **acción de inconstitucionalidad 65/2022** el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "incapacitados" de dos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan los supuestos en donde la participación de la persona titular de un bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante cuando se trate de personas incapacitadas, al considerar que el Congreso local no consultó a las personas con discapacidad. Resuelta el seis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

En la **acción de inconstitucionalidad 106/2022**, el Pleno invalidó el Decreto 151 que reformó diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Durango que regula los ajustes razonables para personas con discapacidad, por vulnerar su derecho a la consulta previa. Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>4</sup> Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

En términos generales, este Tribunal Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>5</sup>, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

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

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, en las que se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí<sup>6</sup> y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>7</sup>. En este último, el Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: **a)** previa, pública, abierta y regular; **b)** estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **c)** accesible; **d)** informada; **e)** significativa; **f)** con participación efectiva; y, **g)** transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad, pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

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

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto tiene “cuestiones relacionadas” con las personas con discapacidad. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente señaló que realizaría una propuesta.

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

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollan en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: **a)** previa, pública, abierta y regular; **b)** estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **c)** accesible; **d)** informada; **e)** significativa; **f)** con participación efectiva; y, **g)** transparente.

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

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

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia<sup>8</sup>, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta, porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>9</sup>.

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

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018<sup>10</sup>, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional, porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

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

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

### **Voto aclaratorio.**

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, el Poder Legislativo del Estado de Durango haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería consulta.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

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

Una lectura empática del segundo párrafo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad, porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. En este precepto, se establece expresamente lo siguiente:

**Artículo 1402.** *Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los dos testigos u otra persona que el testador designe.*

*Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille.*

Pareciera que en principio puede considerarse una norma “benéfica” que “ayuda” a las personas con discapacidad, al establecer la posibilidad de que se emita una versión de su testamento en escritura braille, pero lo cierto es que, como lo destacué en el Tribunal Pleno, resultaba fundamental que se hiciera la consulta correspondiente para que las personas con discapacidad visual tuvieran la oportunidad de pronunciarse, por ejemplo, sobre si estaban o no de acuerdo en que se condicionara la emisión de esta versión del testamento a que “existan las condiciones técnicas en la notaría” (¿qué condiciones técnicas deben existir o cómo van a reconocerlas para saber si pueden acceder a ese beneficio? ¿tendrán costo esas condiciones técnicas?); o si, por el contrario, consideraban necesario que se estableciera más bien un mínimo de notarías que llevaran a cabo este acto o que ésta fuera una obligación general para todas las notarías.

Lo anterior, a fin de que la medida legislativa logre efectividad, no que quede como algo que luce culturalmente positivo porque denota empatía con las personas con discapacidad visual. Así como quedó y, además, sin consulta, solamente crea expectativa de un derecho, pero no genera obligación ninguna, ni hay garantías de que ese derecho sea real y efectivo.

Según la norma, cuando el testador tenga discapacidad visual total se dará lectura a su testamento dos veces: una por el notario y otra por uno de los testigos. Llegados a este punto, ya existen honorarios generados por parte de la notaría. Luego dice “presentado el caso”, es decir, luego de haberse hecho lo anterior, **se podrá realizar** el testamento en braille. Este ya es un segundo momento, es una secuencia. En ese segundo momento pudieran acontecer condiciones técnicas que impidan que el testamento se realice en braille. Como esas condiciones ni se exponen ni se explican en la norma quedan a consideración o voluntad del titular de la notaría, así que la persona con discapacidad visual entonces queda a expensas de que esas “condiciones técnicas” existan porque, si sobreviene alguna imposibilidad “técnica” ya no puede otorgar su testamento así, quedando el testador a la mitad de un proceso iniciado y que por lo tanto ya generó honorarios notariales por cubrir. Esto, cuando quizá pensó que podía lograr su escritura en braille y por eso hizo la elección de una notaría en particular. Además de todo esto, la norma tampoco garantiza que existiendo las “condiciones técnicas” se otorgue en braille el documento, dice: existiendo todo aquello (condiciones técnicas y voluntad del testador) “se podrá” otorgar así, lo que se lee como “se puede otorgar o no”, pues no dice “se deberá”.

A mi parecer, esto equivale a esperar a quienes padecen discapacidad visual a que tendrán acceso a algo que en un momento dado les puede ser negado. Se les genera una expectativa legítima de derechos siendo que la propia norma está entrañando que ese derecho está **sujeto a condiciones prácticamente arbitrarias**.

Un testador puede tener toda la intención de otorgar su testamento en braille, pero en la notaría se le dice que no pueden hacerlo así porque no cuentan con los aparatos o con traductores para ello. Y entonces se acabó la posibilidad para las personas con discapacidad visual de contar con ese apoyo, no obstante habérseles generado la esperanza de contar con el beneficio y que quizá hasta haya formado parte de las cosas que tomó en cuenta para la elección de la notaría en la otorgaría su testamento.

En este caso, y enfáticamente por esta particularidad sui géneris, **era necesaria la consulta** e invalidar esta norma para el efecto de que entonces **el Congreso local legisle de nueva cuenta** y más apropiadamente sobre este punto luego de escuchar a las personas con discapacidad visual en su entidad.

Me parece que el segundo párrafo de la norma impugnada tiende a facilitar las condiciones de las personas con discapacidad, aunque lo haga de esa forma (que “siempre que existan condiciones”, “cuando el testador lo disponga y se pueda realizar”). Es una ligera medida que facilita sus quehaceres, sus pendientes, su día a día. Decimos: “Es que no las consultaron”. Se invalida para consultarlas, para que sean debidamente tomadas en cuenta.

Como dije al respecto en la sesión al discutir este asunto, estimo que para que **esa obligación de consultar sea constitucionalmente pertinente** debe entrañar la obligación de volver a legislar. Es así como se genera un círculo virtuoso que emana de la Convención: que se expulse la norma deficiente que impacta en personas con discapacidad, pero que se legisle otra vez, bajo el mandato de convencional de que se expulsó del orden jurídico que, aunque fuera deficientemente, proveía beneficios para las personas con discapacidad, así que al eliminarse ese beneficio subsiste, y con mayor razón, la obligación de consultar. Invalidar, sin obligar a legislar, trasgrede el artículo 4.4 de la Convención<sup>11</sup> porque estaría restando o retirando una medida que puede facilitar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

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

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar la norma impugnada, porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultada, decisión que comparto, pero con las consideraciones adicionales que aquí expongo.

Lo anterior, no sin omitir expresar una preocupación reflexiva que he externado en todos los asuntos donde se ha ordenado invalidar normas por falta de consulta previa. En general, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, **aunque sea de forma deficiente**, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria<sup>12</sup>, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del precepto impugnado; es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

<sup>11</sup> “**Nada** de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte”.

<sup>12</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

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

Tomando esto en cuenta, convengo en que la **invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad**. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer y de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, *de facto*, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado<sup>13</sup>.

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

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, formulado en relación con la sentencia del trece de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 156/2022 y su acumulada 158/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

<sup>13</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.