

## 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 60/2022, así como el Voto 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 60/2022**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO:

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

COTEJÓ

**SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.**

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

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 60/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra el Decreto 216 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el veintidós de marzo de dos mil veintidós.

#### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

- PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado el veintiuno de abril de dos mil veintidós, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:
  - **Norma general cuya invalidez se reclama:**
    - Decreto 216 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad, el veintidós de marzo de dos mil veintidós.
  - **Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**
    - Congreso del Estado de Quintana Roo.
    - Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.
- SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- TERCERO. Concepto de invalidez.** Para sustentar la violación de los derechos antes referidos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aduce, en esencia, lo siguiente:
  - El Decreto 216 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo vulnera el derecho a la consulta estrecha con la participación activa de las personas con discapacidad, previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues el Congreso local no llevó a cabo la consulta, previo a la expedición del Decreto impugnado.
  - Aduce que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente; por ello, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

- Agrega que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que debe dar acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web, mediante formas digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro; además, deben de incluirse a los niños y niñas con discapacidad.
  - Estima que las autoridades públicas deben considerar, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas, informando de los resultados de los procesos proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y razones.
  - Menciona que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás; pues la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
  - Agrega que la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos, es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.
  - Estima que la obligación de consultar a las personas con discapacidad no es optativa, sino obligatoria, pues constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.
  - Refiere que las disposiciones reformadas y adicionadas, introducen un sistema de participación exclusivo para las personas que viven con alguna discapacidad; por tanto, el Congreso Local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y con la colaboración activa de ellas; y al no haberse realizado el Decreto impugnado deviene inconstitucional.
  - Afirma que el contenido del Decreto impugnado tiene como finalidad garantizar el derecho de participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad; por tanto, se debe reconocer la labor del Congreso Local por establecer disposiciones cuya finalidad es garantizar los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad; no obstante, en virtud de que las disposiciones atañen y afectan directamente el ejercicio de los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad, era imperativa su participación en la elaboración del Decreto en estudio; sin embargo, la consulta no fue realizada, toda vez que del análisis al proceso legislativo se advierte que las personas con discapacidad no fueron consultadas respecto de las medidas legislativas adoptadas.
  - Agrega que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido, marginado y discriminado, lo cual las coloca en una situación de vulnerabilidad, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen real y efectivamente, una medida que les beneficie. Así, aunque pudieran parecer medidas idóneas y adecuadas para el ejercicio de su derecho a expresarse, opinar y participar en asuntos públicos, lo cierto es que esa calificación corresponde exclusivamente a las personas con discapacidad, de ahí la importancia de la consulta; sin embargo, no hay constancia alguna que acredite que ese ejercicio participativo se haya llevado a cabo.
  - Al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan, el precepto impugnado debe declararse inválido.
  - Finalmente, solicita que los efectos de la declaratoria de invalidez por falta de consulta a las personas con discapacidad se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **CUARTO. Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintisiete de abril de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número **60/2022**; y por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo para que actuara como instructor en el procedimiento.

5. Por acuerdo de once de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.
6. **QUINTO. Certificación.** El veintitrés de mayo de dos mil veintidós, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince días concedido a **los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo**, para rendir sus informes respectivos, transcurriría del **veinticuatro de mayo al trece de junio de dos mil veintidós**.
7. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** Mediante oficio depositado el ocho de junio de dos mil veintidós en la oficina de correos de esa localidad y recibido el catorce de junio siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Quintana Roo, por conducto del Diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Honorable XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:
  - Considera infundado el concepto de invalidez que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a la falta de consulta a las personas con discapacidad en el procedimiento legislativo, dado que si bien el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la obligación de consultar a las personas con discapacidad, lo cierto es que no existen los requisitos que se deben cumplir para llevarlas a cabo.
  - Menciona que el objetivo de la reforma a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, es que las personas con discapacidad participen activamente en el proceso legislativo a través **“Del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo”**, mismo que es acorde con el “Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo”, en su Capítulo Quinto denominado “La legislación nacional y la Convención.”
  - Agrega que el Decreto 216 también es acorde con el documento *“El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas”*<sup>1</sup> en el cual establecen los lineamientos para la ciudadanía en la labor legislativa, como es, contar con lo siguiente:
    - o *un registro público de ONG y otros organismos, organizado por temas y alfabéticamente;*
    - o *un registro similar de expertos;*
    - o *publicidad efectiva a través de diversos medios de comunicación, anunciando el examen de proyectos de ley, investigaciones, audiciones públicas, etc.*
    - o *invitaciones a organizaciones y expertos, incluyendo según convenga representantes de los grupos marginados, para presentar testimonio o formular propuestas;*
    - o *procedimientos para presentar comentarios y propuestas individuales de ciudadanos;*
    - o *un manual y/o cursos de formación acerca de la presentación de comentarios, propuestas y testimonios ante órganos legislativos;*
    - o *un registro público disponible en línea de todas las peticiones y propuestas formuladas;*
    - o *audiciones públicas a nivel local, con resúmenes escritos de testimonios orales.*
  - Añade que de la Observación General número 7, sobre la participación de las personas con discapacidad, en el inciso “C. Alcance al artículo 4, párrafo 3, en su apartado: 1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad” se advierte que se ha cumplido a cabalidad con

<sup>1</sup> Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.

cada uno de sus puntos relevantes con el Parlamento Abierto para las Personas con Discapacidad. De manera que, el Decreto 216 no conlleva a una afectación hacia las personas vulnerables. Por lo que las consultas no siempre se configuran, sino que atienden cuando hay una afectación de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad, o que podrían afectar la vida de este sector vulnerable.

- Que en el caso resulta aplicable, por analogía, la tesis aislada número 2a. XXVII/2016 (10a.) de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.”**<sup>2</sup>
  - Sostiene que el Decreto impugnado resulta constitucional, en apego a la Constitución Federal y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, puesto que no contraviene ningún derecho de las personas con discapacidad, sino por el contrario, establece el espacio para mejorar la ley con base en opiniones, vivencias, argumentos, propuestas, experiencias, necesidades, que acontecen en torno a este sector vulnerable de la sociedad, por ende, en el Parlamento Abierto para las Personas con Discapacidad estará el espacio abierto para poder presentar iniciativas que puedan beneficiar la vida de ese sector poblacional, así como manifestar cada una de sus inconformidades y mejorar el marco jurídico de la materia, lo anterior, observando el principio de progresividad de los derechos humanos.
  - Refiere que esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016, sostuvo que no se encuentra en forma expresa en la Constitución, ni en una ley o reglamento específico, la forma en que se deba realizar la consulta previa a las personas con discapacidad.
  - Aduce que el Decreto 216 no tiene ninguna afectación directa o indirecta a las personas con discapacidad, ni mucho menos un efecto desproporcionado sobre éstas; en consecuencia; la medida legislativa impugnada no requiere del tratamiento señalado consistente en la celebración de una consulta estrecha, al no colmarse los requisitos referidos para tener la obligación de realizarla.
8. **SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** Mediante oficio depositado el diez de junio de dos mil veintidós en la oficina de correos de esa localidad y recibido el veinte de junio siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, por conducto de Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:
- Manifestó que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del Decreto Impugnado.
  - Señala que la norma impugnada es legal y no contraviene los artículos 1 de la Carta Magna y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que fue realizada en cumplimiento a lo establecido en los numerales 69 y 91, fracciones I, II y XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; y 2°, párrafo segundo y 7°, fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, que facultan al Gobernador del Estado a promulgar en el Periódico Oficial del Estado los Decretos expedidos por la Legislatura local del Estado.
9. **OCTAVO. Alegatos.** Mediante oficios presentados el diecinueve y veintisiete de julio de dos mil veintidós, respectivamente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, formularon los alegatos que estimaron convenientes.
10. **NOVENO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.
11. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

<sup>2</sup> **Registro digital:** 2011957, **Instancia:** Segunda Sala, **Décima Época,** **Materia(s):** Constitucional, **Tesis:** 2a. XXVII/2016 (10a.), **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213, **Tipo:** Aislada.

**I. COMPETENCIA.**

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023<sup>5</sup> de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

**II. OPORTUNIDAD.**

13. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente<sup>6</sup>.
14. En este caso, el Decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el **martes veintidós de marzo de dos mil veintidós** en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, por lo que el plazo legal para su impugnación transcurrió del **miércoles veintitrés de marzo al jueves veintiuno de abril del mismo año**.
15. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el escrito de demanda se presentó el **veintiuno de abril de dos mil veintidós** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**III. LEGITIMACIÓN.**

16. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.
17. Además, conforme a lo previsto en el párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>7</sup>, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

<sup>3</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 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.

[...]

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

[...]

<sup>5</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

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

[...]

<sup>6</sup> **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."

<sup>7</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

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

18. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>8</sup> confiere al Presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.
19. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.
20. Aunado a que impugna el Decreto 216 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, por estimarlo violatorio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
21. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

22. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal de improcedencia y dado que ni el Congreso y el Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo hicieron valer alguna que deba ser previamente analizada, lo procedente es estudiar el fondo<sup>9</sup>.

#### V. ESTUDIO DE FONDO.

23. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la validez del Decreto 216, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, por considerar que vulnera el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
24. Bajo esa lógica, para dar respuesta al concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el estudio se dividirá en tres apartados: en el “**Apartado A**” se hará referencia al sustento constitucional y convencional de la consulta previa a personas con discapacidad; en el “**Apartado B**” se hará referencia a la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la consulta previa a personas con discapacidad; en el “**Apartado C**” se estudiará el caso concreto a fin de responder las interrogantes siguientes: **C.1.** *¿las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo?* —si la respuesta es positiva, la consulta previa sería necesaria— y de ser el caso, se deberá responder: **C.2.** *¿el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?*
25. **A. Sustento constitucional y convencional de la consulta previa a personas con discapacidad.**
26. A raíz de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once, el párrafo primero del artículo 1° constitucional señala lo siguiente:
 

*“Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*
27. Como se advierte, a raíz de esa reforma se incorporaron al marco constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, de tal suerte que al resolverse la contradicción de tesis 293/2011, este Alto Tribunal arribó a la conclusión de que ambos, es decir, en su conjunto, constituyen

<sup>8</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

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

[...]

<sup>9</sup> No pasa inadvertido que en los petitorios del informe rendido por el Poder Ejecutivo, se solicita declarar procedentes las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas; sin embargo, en el informe respectivo, básicamente se alega que no se contravienen artículos constitucionales, convencionales ni derechos fundamentales, aspectos que en todo caso deben analizarse al resolver el fondo del asunto, por lo que en realidad no se invoca ninguna causa de improcedencia o sobreseimiento.

el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano<sup>10</sup>.

28. Ahora bien, entre los tratados internacionales que México ha suscrito y que por tanto han sido incorporados al bloque de constitucionalidad, se encuentra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
29. En el preámbulo de esa Convención se reconoció que la discriminación de cualquier persona por razón de discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherente del ser humano.
30. Además, se reconoció que la discapacidad tiene un origen social, pues ésta resulta de la interacción entre personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud de las demás personas y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones; por ello también se reconoció la importancia de incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad, como parte de las estrategias pertinentes al desarrollo y la necesidad de que las personas con discapacidad participen activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas que les afecten directamente.
31. Bajo esa lógica, en el artículo 4 de la Convención los Estados Parte asumieron diversas obligaciones para asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y libertades de las personas con discapacidad, entre ellas, el adoptar las medidas legislativas que sean pertinentes para hacer efectivos sus derechos; y en concordancia con lo anterior, en el apartado 3 de ese numeral, expresamente se establece lo siguiente:

*“Artículo 4.*

*Obligaciones generales.*

*[...]*

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

*[...]”*

32. Así, aunque la Constitución, no haga referencia expresa al derecho a la consulta en la elaboración de leyes vinculadas a las personas con discapacidad, al estar reconocido en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional; y, por tanto, constituye un derecho de las personas con discapacidad, es una obligación que se debe satisfacer por parte del legislador y un deber de la Suprema Corte el vigilar que sea respetado.
33. **B. Línea jurisprudencial sobre la consulta previa a personas con discapacidad.**
34. Esta no es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse en torno al derecho que tienen las personas con discapacidad a ser consultadas sobre la elaboración de las leyes que les atañen, pues ya ha hecho diversos pronunciamientos al respecto.

<sup>10</sup> “Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2006224, Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202, Tipo: Jurisprudencia.

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

35. La primera ocasión que se pronunció sobre el tema fue al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>11</sup>, en ese asunto el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.
36. En dicho precedente, este Alto Tribunal sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, además que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
37. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**<sup>12</sup>, 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 precisó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen<sup>13</sup>.
39. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**<sup>14</sup>, este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.
40. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad por exigir sus derechos.
41. En primer lugar, se indicó que la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
42. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención [artículo 3, inciso a), con su derecho de igualdad ante la ley [artículo 12] y a la participación [artículos 3, inciso c), y 29] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: **“Nada de nosotros sin nosotros”**.
43. También se indicó que el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
44. Recapitulando, en ese precedente se señaló que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”, 16, fracción VI, en la porción normativa “los certificados de habilitación”; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

<sup>12</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>13</sup> Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

<sup>14</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

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.**

45. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>15</sup>, esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con Síndrome de Down, las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.
46. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:
- a) **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
  - b) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
  - c) **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.  
  
Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a esta como durante el proceso legislativo.  
  
La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.
  - d) **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
  - e) **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
  - f) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en

<sup>15</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

- g) **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.
47. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
48. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
49. No obstante este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**<sup>16</sup>, el Pleno únicamente declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado “*De la educación inclusiva*” que se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
50. Así, a partir de ese precedente este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**
51. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.
52. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes por ejemplo las acciones de inconstitucionalidad 193/2020<sup>17</sup>, 179/2020<sup>18</sup>, 214/2020<sup>19</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>20</sup>, 18/2021<sup>21</sup>, así como la 121/2019<sup>22</sup>, el Pleno de este Tribunal Constitucional, declaró la invalidez de diversos preceptos por falta de consulta a las personas con discapacidad.

<sup>16</sup> Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

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

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad 179/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y acumulada 186/2020, resueltas el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

<sup>21</sup> Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

53. De igual manera, con relación al derecho a la consulta de las personas con discapacidad, al resolver la acción de inconstitucionalidad 292/2020<sup>23</sup>, este Tribunal Pleno, también señaló que de acuerdo con lo dispuesto en la Observación General número 7, sobre la participación de las personas con discapacidad, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es importante hacer dos distinciones.
54. **La primera** consiste en distinguir entre organizaciones de personas con discapacidad y organizaciones para las personas con discapacidad; y **la segunda**, consiste en distinguir entre las organizaciones de personas con discapacidad y otras organizaciones de la sociedad civil.
55. Esto, porque de acuerdo con lo establecido en esa Observación, **las organizaciones de personas con discapacidad**, sólo podrán ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros deben ser personas con discapacidad; en cambio, **las organizaciones para las personas con discapacidad**, son aquellas que prestan servicios y defienden los intereses de las personas con discapacidad, lo que en la práctica puede dar lugar a conflictos de intereses si esas organizaciones anteponen sus objetivos como entidades de carácter privado a los derechos de las personas con discapacidad. Además, también se debe tener en cuenta que el término **“organización de la sociedad civil”**, puede comprender distintos tipos de organizaciones e institutos de investigación, las organizaciones de prestatarios de servicios y otros interesados de carácter privado; por ende, las organizaciones de personas con discapacidad son un tipo concreto de organización de la sociedad civil. Aspectos que se dijo, debían tenerse en cuenta al momento de decidir si se cumplió o no con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
56. **C. Estudio del caso concreto.**
57. Partiendo de lo anterior, ahora se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la emisión del Decreto 216, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintidós de marzo de dos mil veintidós, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual se debe dar respuesta a las siguientes interrogantes: **C.1. ¿las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo?** — si la respuesta es positiva, la consulta previa sería necesaria— y de ser el caso, se deberá responder: **C.2. ¿el Congreso de Estado de Quintana Roo llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?**
58. **C.1. ¿las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo?**
59. Para dar respuesta a esta interrogante se debe tener presente que el contenido del Decreto impugnado, se ve reflejado en la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, de la siguiente manera:

“TÍTULO SEGUNDO  
DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

CAPÍTULO XII  
LIBERTAD DE EXPRESIÓN, OPINIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 51. Las personas con discapacidad tienen derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información mediante cualquier forma de comunicación que les facilite una participación e integración en igualdad de condiciones que el resto de la población. Para tales efectos, las autoridades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:

I. Facilitar de manera oportuna y sin costo adicional, la información dirigida al público en general, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;

II. Promover la utilización de la Lengua de Señas Mexicana, el sistema braille, y otros modos, medios y formatos de comunicación, así como el acceso a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluido internet;

III. Las instituciones a cargo de servicios y programas sociales en materia de discapacidad proporcionarán la información y la asesoría requerida para favorecer su desarrollo e integración social, y

---

<sup>23</sup> Acción de inconstitucionalidad 292/2020. Resuelta el 6 de junio de 2022, por Unanimidad de 10 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IV. Alentar a los medios de comunicación y las instituciones del sector privado que prestan servicios y suministran información al público en general, para que la proporcionen en formatos accesibles y de fácil comprensión a las personas con discapacidad.

(ADICIONADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

V. Para los fines establecidos en el párrafo primero del artículo 51 de la presente ley, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, celebrará en la primera semana del mes de diciembre, el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo.

(ADICIONADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

VI. El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, a través de la Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura del Estado, llevará a cabo la organización, difusión y ejecución de los trabajos del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo.

(ADICIONADO CON LOS ARTÍCULOS QUE LO INTEGRAN, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

### CAPÍTULO XIII

#### DEL PARLAMENTO PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Bis.** El Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo se crea como un espacio de expresión para las personas con esta condición, en apego a lo que dispone el artículo 1° de esta ley, asegurando el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de opinión, constituyendo elementos sustanciales que le permitan su sano desarrollo e inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Ter.** El Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo se celebrará previa expedición de la Convocatoria correspondiente que para tales efectos emitan conjuntamente la Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura del Estado, en la que se prevean las bases y lineamientos para la realización del mencionado Parlamento.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Quáter.** La Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura del Estado, emitirán conjuntamente la convocatoria a más tardar un mes y medio antes de la fecha de celebración del parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, misma que se hará del conocimiento público.

La convocatoria contendrá el mecanismo de la selección de las personas participantes en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, deberá ser representativa de cada uno de los Municipios y de cada uno de los Distritos Electorales del Estado, garantizando la paridad de género, mismo que será acordado entre los integrantes de las comisiones convocantes.

Las comisiones convocantes en caso de duda podrán determinar las medidas y acciones necesarias para la celebración del Parlamento en comento.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Quinquies.** Las personas participantes en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, deberán acreditar ser mayores de dieciocho años de edad; tener certificado de discapacidad expedido por la autoridad correspondiente y cumplir con los demás requisitos que se estipulen en la Convocatoria a que se refiere el artículo 51 Ter de esta Ley.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Sexies.** Las personas participantes del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, deberán presentar una propuesta Legislativa en materia de discapacidad.

La propuesta deberá estar orientada a mejorar el marco normativo estatal, así como promover cualquier otra acción legislativa que consideren necesaria deba realizarse por el Poder Legislativo del Estado.

Las propuestas serán valoradas por las comisiones ordinarias de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, de Derechos Humanos y de Asuntos Municipales de la Legislatura del Estado quienes determinarán qué personas fungirán como Propietario y quienes como suplentes garantizando la paridad de género.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Septies.** Una vez concluido el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, las personas participantes obtendrán un reconocimiento de la Legislatura del Estado, por la distinción de haber formado parte de la vida política de su Estado.

Posterior a ello, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo realizará el análisis de todas y cada una de las propuestas presentadas con motivo de la celebración del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, a fin de establecer la viabilidad de su incorporación al trabajo legislativo. Los análisis de viabilidad deberán estar fundados y motivados, incluyendo los considerados no viables.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo pondrá a consideración de las comisiones ordinarias de la Legislatura, las propuestas legislativas generadas con motivo de la celebración del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo y el análisis de viabilidad correspondiente en un término no mayor de tres meses.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Octies.** La conformación de la Mesa Directiva del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo y el desarrollo de la sesión correspondiente, se realizará conforme a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado.

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 51 Nonies.** La Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, realizará las previsiones presupuestales, para asegurar los recursos necesarios y suficientes para la celebración anual del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo.

Dentro de los recursos que se prevean se deberán considerar las adecuaciones que en infraestructura se requieran para la operación, movilidad, traslado y estancia que requieran las personas participantes del mencionado Parlamento, para su debida consideración.

TÍTULO TERCERO  
POLÍTICA EN MATERIA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN  
DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

CAPÍTULO I  
DE LAS AUTORIDADES Y SUS ATRIBUCIONES

Artículo 52. Las autoridades a las que corresponde el cumplimiento de la presente ley, son las siguientes:

(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**I. El Poder Ejecutivo;**

(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**II. Los Ayuntamientos, y**

(ADICIONADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**III. El Poder Legislativo.**

Artículo 53. Son facultades del Poder Ejecutivo en materia de discapacidad, las siguientes:

[...]

(ADICIONADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2022)

**Artículo 53 Bis.** Son facultades del Poder Legislativo en materia de discapacidad, las siguientes:

- I. **Promover y definir las políticas públicas necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad;**
  - II. **Celebrar convenios de colaboración con autoridades federales, estatales y municipales para el cumplimiento de la presente ley, en beneficio de las personas con discapacidad;**
  - III. **Vigilar y coadyuvar en la esfera de su competencia, al cumplimiento de la presente ley, así como de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en esta materia;**
  - IV. **Promover las propuestas e iniciativas generadas con motivo del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, que contribuyan al acceso de las personas con discapacidad al desarrollo y la inclusión, así como a la igualdad de las condiciones y a la no violencia y discriminación en su contra;**
  - V. **Promover reformas legislativas en materia de inclusión de no violencia y discriminación en contra de las personas con discapacidad;**
  - VI. **Elaborar, promover y conducir el trabajo legislativo de armonización del marco normativo estatal con el fin de actualizar cada uno de sus preceptos para fomentar la inclusión y eliminar las desigualdades, y la discriminación en contra de las personas con discapacidad, y**
  - VII. **Las demás que resulten de la aplicación de la presente ley y demás ordenamientos legales aplicables a la materia.”**
60. Como se advierte, el Decreto 216 impugnado, alude a los derechos de libertad de expresión y opinión de las personas con discapacidad y a fin de facilitar su participación e integración en igualdad de condiciones con el resto de la población, se prevé la celebración anual de un Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, el cual se considera como un espacio de expresión de las personas mencionadas, pues en él se podrán recibir propuestas legislativas en materia de discapacidad.
61. Así mismo, se prevé la manera en que funcionará el citado Parlamento y las autoridades encargadas de dar cumplimiento a la ley, estableciéndose de manera concreta las facultades que en materia de discapacidad le asisten al Poder Legislativo, facultades entre las que se encuentran las referentes a promover las propuestas de iniciativas generadas con motivo del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado; promover reformas legislativas en materia de inclusión de no violencia y discriminación en contra de las personas con discapacidad; promover y definir las políticas públicas necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y celebrar convenios de colaboración con autoridades federales, estatales y municipales para el cumplimiento de la ley.
62. Atendiendo a lo anterior, es claro que el contenido del Decreto 216 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, atañe de manera directa a las personas con discapacidad de la Entidad Federativa mencionada.
63. Ahora bien, **el artículo 4.3 de la Convención ordena celebrar consultas en los procesos en que se deba adoptar una decisión sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad;** por tanto, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que pueda afectar en forma directa o indirecta a dichas personas.
64. En ese orden de ideas, si bien es verdad que el Decreto impugnado, de acuerdo con la exposición de motivos correspondiente, tuvo como propósito proteger a las personas con discapacidad de la discriminación de que son objeto, lo cierto era que la más grande limitante en materia de inclusión obedece a que existen diversos tipos de discapacidades que requieren una atención personalizada y de alta especialidad; por ello, y a fin de lograr la inclusión y la defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad; se emitió el Decreto 216, a través del cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo.
65. Pese a lo anterior, lo cierto es que **el contenido del Decreto sí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo;** y por tanto, cobra aplicación el lema de las personas con discapacidad que reza *“nada sobre nosotros sin nosotros”*.
66. Esto es así, pues aunque en el Decreto en cuestión, pretende facilitar la participación e integración de las personas con discapacidad a través de la celebración de un Parlamento anual en el que se respete la libertad de expresión y opinión de las personas con discapacidad, lo cierto es que ello no basta para considerar que en el caso no se afecta el derecho de las personas con discapacidad.

67. Esto es así, pues sin tomarles parecer a través de la consulta respectiva, se determina que ese Parlamento será anual y que además deberá celebrarse en la primera semana del mes de diciembre.
68. Es decir, no se les consulta si están de acuerdo en que ese Parlamento se celebre de manera anual y precisamente en la primera semana del mes de diciembre.
69. De igual manera, se determina que la organización, difusión y ejecución de los trabajos del Parlamento, corresponderá al Poder Legislativo a través de la Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, de la Comisión de los Derechos Humanos y de la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura del Estado, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo; sin consultar si las agrupaciones de las personas con discapacidad de la Entidad podían o no apoyar a ese respecto.
70. Además, si bien se determina la expedición de una convocatoria en la que se deberán prever las bases y lineamientos para la realización del mencionado Parlamento, lo cierto es que no se prevé de qué manera pueden participar las personas con discapacidad en las bases y lineamientos respectivos; de igual manera, se determina que esa convocatoria deberá emitirse a más tardar un mes y medio antes de la fecha de celebración del Parlamento, sin consultar con las personas con discapacidad de la Entidad, si ese tiempo es suficiente para preparar su participación.
71. También se indica que la convocatoria contendrá el mecanismo de selección de las personas participantes en el Parlamento las cuales deberán ser mayores de edad, lo cual implica que no sólo se les niega participación en la realización de esas convocatorias, sino que además, no tendrán participación en el mecanismo de selección de las personas participantes, lo cual implica que podrían existir personas con discapacidad a las que de manera arbitraria se les podría negar esa participación; máxime que se les exige contar con un certificado de discapacidad, pues ello implica que si no cuentan con dicho certificado no podrán participar en el Parlamento; no obstante, esa exigencia en realidad tiene un efecto estigmatizante, en tanto que la exigencia de ese documento manda un mensaje implícito, en el sentido de que tales personas cuentan con atributos o cualidades “distintas” o “anormales” que provoca una división entre “nosotros” y “ellos” que resulta contrario a las obligaciones que ha contraído el Estado Mexicano respecto al derecho humano de igualdad y no discriminación de las personas que cuenten con alguna discapacidad.
72. Aunado a ello, se precisa que sólo podrán participar en el Parlamento personas mayores de edad, excluyendo sin más a las personas con discapacidad menores de edad, negándoles cualquier posibilidad de participación; esto sin advertir que el desarrollo progresivo de la autonomía de algunas de ellas, les podría permitir tener participación y expresar su opinión.
73. Esto es relevante, porque si bien la Primera Sala ya ha señalado la importancia de que en los procesos jurisdiccionales que inciden en derechos de la infancia, especialmente los del orden familiar, se valore su opinión tomando en cuenta el desarrollo progresivo de la autonomía,<sup>24</sup> lo cierto es que ese desarrollo

<sup>24</sup> “Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2022471, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Civil, Constitucional, Tesis: 1a. LI/2020 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 80, Noviembre de 2020, Tomo I, página 951, Tipo: Aislada.

**JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE INFANCIA. DEBE GARANTIZARSE EL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A SER ESCUCHADOS EN EL PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL QUE INVOLUCRE SUS DERECHOS, TAMBIÉN EN LA PRIMERA ETAPA DE LA INFANCIA, PROMOVIENDO FORMAS ADECUADAS DE INTERACCIÓN, LIBRE OPINIÓN Y COMUNICACIÓN CLARA Y ASERTIVA DE LA DECISIÓN.**

**Hechos:** El padre de un menor de edad en la primera etapa de la infancia, demandó en su favor el cambio de la guardia y custodia de su hijo, en virtud de que la madre ejerció sobre éste actos de violencia física (golpe en la espalda con un cable). El órgano de amparo estimó que se trató de un acto aislado, realizado como una medida correctiva disciplinaria justificada, que no encuadraba en la definición de castigo corporal conforme a la doctrina del Comité de los Derechos del Niño. Juzgado el caso, en el contexto de separación de los progenitores, se determinó que la guarda y custodia del niño la debía ejercer la madre; sin embargo, en el procedimiento no se escuchó al menor de edad, aparentemente en razón de su temprana edad.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que escuchar y atender a la opinión de los menores de edad en los procesos jurisdiccionales que les conciernen, por una parte, entraña para ellos el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia y, por otra, es un elemento relevante para la decisión que deba adoptar el juzgador en torno a sus derechos. Por ello, a fin de alcanzar una justicia con perspectiva de infancia, las autoridades judiciales y sus auxiliares deben proveer la mejor forma de interactuar con el menor de edad y alcanzar su libre opinión, de acuerdo con su edad y grado de madurez (ciclos vitales: primera infancia, infancia y adolescencia), pero no rechazar la escucha del menor de edad sólo en razón de su temprana edad, pues el ejercicio de ese derecho puede darse no sólo con la implementación de los mecanismos formales de los que participan las personas adultas como declaraciones testimoniales o escritas, sino a partir de metodologías pedagógicas y didácticas que brinden condiciones adecuadas al niño, niña o adolescente para alcanzar ese objetivo, inclusive, comunicándole la decisión en forma clara y asertiva.

**Justificación:** El derecho de los menores de edad a emitir su opinión y a ser escuchados en los procedimientos jurisdiccionales en que se ventilan sus derechos, se encuentra reconocido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, e implícitamente en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los instrumentos e interpretaciones especializadas en materia de protección de los derechos de la niñez, es uno de los principios rectores que se deben tomar en cuenta en todo proceso que les concierna. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una amplia doctrina sobre el contenido de ese derecho y la forma de ejercerse. Éste también ha sido interpretado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 12 destacando que el ejercicio de ese derecho del menor de edad y la valoración de su opinión en los procesos jurisdiccionales que involucren una decisión que pueda afectar su esfera jurídica, debe hacerse en función de su edad y madurez, pues se sustenta en la premisa

se debe tener en cuenta en cualquier asunto que pueda incidir en sus derechos, pues el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, apartado 1, es claro en señalar que los Estados Parte deben garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente **en todos los asuntos que afecten al niño**, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez<sup>25</sup>. Así aunque el apartado 2 de ese precepto, pone especial énfasis en que esto se tome en consideración en todo procedimiento judicial o administrativo, lo cierto es que el apartado 1, indica que ello se debe tomar en cuenta en todos los asuntos que les afecte.

74. Bajo esa lógica, este Tribunal Pleno considera que lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, también tiene aplicación en las medidas legislativa que puedan afectar a menores con discapacidad, lo cual resulta relevante porque el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es claro en establecer que **las consultas deben incluir a los niños y niñas con discapacidad**, de manera que excluir la participación de los menores en el Parlamento, en realidad resulta contrario a ese precepto convencional.
75. Luego, si bien se indica que las personas que participen en el Parlamento podrán presentar una propuesta legislativa en materia de Discapacidad, también se precisa que con posterioridad a la conclusión del Parlamento, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo, realizará el análisis de todas y cada una de las propuestas presentadas con motivo de la celebración del Parlamento, a fin de establecer la viabilidad de su incorporación al trabajo legislativo, lo cual implica que en ese análisis de viabilidad, ya no se escucharía la opinión de las personas con discapacidad, y por ende no se les daría oportunidad de expresar su opinión al respecto.
76. Finalmente, el Decreto impugnado también establece las facultades otorgadas al Poder Legislativo en materia de discapacidad, sin oír a las personas con discapacidad, a efecto de saber si estaban de acuerdo con ellas, o escuchar su parecer a efecto de si se podía incluir otras facultades o suprimir alguna de ellas y las razones que pudieran tener a ese respecto.
77. Bajo esa lógica, es claro que el contenido del Decreto 216, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, sí impacta en las personas con discapacidad de esa Entidad Federativa.
78. En consecuencia, si el Decreto impugnado impacta directamente en las personas con discapacidad, es claro que cobra aplicación el contenido del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
79. En consecuencia, el desahogo de una consulta a las personas con discapacidad es exigible, pues de acuerdo con la evolución el criterio jurisprudencial que ha sostenido este Tribunal Pleno, todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas atribuciones –incluidas las autoridades legislativas– están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses. Además, esa consulta se debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
80. Así, una vez determinado que en el caso cobra aplicación lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y que por tanto era exigible la consulta, se debe analizar si en el caso se efectuó o no la consulta mencionada.

---

ontológica de que el niño como sujeto de derechos, dada su condición de menor edad, se encuentra en el desarrollo de su autonomía, la cual va adquiriendo en forma progresiva en la medida que atraviesa sus etapas de crecimiento físico, mental y emocional, hasta alcanzar legalmente la mayoría de edad. Así, la clave para que el menor de edad tenga intervención en el proceso y su opinión pueda ser atendida, está en que conforme a su edad y madurez tenga la aptitud para formarse su propio juicio de las cosas. En ese sentido, dado que no es posible establecer una correspondencia necesaria entre la edad y el grado de desarrollo madurativo del menor de edad, ello implicará una evaluación casuística de cada menor de edad y de sus circunstancias, ponderando, entre otras cosas, su edad, su desarrollo físico e intelectual, sus habilidades cognitivas, su estado emocional, su experiencia de vida, su entorno, la información que posee sobre las cosas respecto de las cuales opina, etcétera; aspectos que lo determinan en el desarrollo progresivo de su autonomía, y dan pauta a la formación de sus opiniones sobre la realidad que vive. Por tanto, el hecho de que un menor de edad se encuentre en su primera infancia, no autoriza, per se, a descartar que pueda ejercer su derecho a ser escuchado y a que su opinión se tome en cuenta, sino que se deben buscar en cada caso, las formas más apropiadas de propiciar su participación; y si ello no se hizo en las instancias ordinarias del procedimiento, debe garantizarse el derecho del menor de edad, antes de adoptar decisiones judiciales que le conciernan, como en el caso de su guarda y custodia, las cuales, además, le deben ser comunicadas también de manera clara y asertiva.

Amparo directo en revisión 8577/2019. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat votó en contra del sentido de la ejecutoria sólo respecto del alcance de sus efectos particulares, pero comparte sus consideraciones. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”

<sup>25</sup> Artículo 12.

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniendo debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

[...]

81. **C.2 ¿El Congreso del Estado de Quintana Roo llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?**
82. La respuesta a esta interrogante es negativa.
83. Se estima de esa manera porque del proceso legislativo correspondiente, no se advierte que se haya realizado la consulta a que alude el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
84. Esto es así, pues del informe rendido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, se desprende que únicamente se realizó lo siguiente:
- El siete de diciembre de dos mil veintiuno, el Diputado Julio Efrén Montenegro Aguilar, Presidente de la Comisión de asuntos Municipales de la Honorable XVI Legislatura del Estado, presentó una iniciativa para adicionar diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo.
  - Esa iniciativa fue turnada el ocho de diciembre siguiente a la Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, para su análisis y posterior dictamen.
  - El veintidós de febrero de dos mil veintidós, se reunió la Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad y el veintitrés de febrero siguiente, se aprobó el dictamen con minuta de decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, ordenando que el decreto fuera enviado al Poder Ejecutivo para su publicación.
  - Finalmente, el Decreto se publicó el veintidós de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.
85. Como se adelantó y se desprende del proceso legislativo antes referido, es claro que en el caso no se cumplió con la obligación de consulta previa a las personas con discapacidad.
86. Para arribar a esa conclusión, no pasa inadvertido que en el informe correspondiente, el Congreso del Estado de Quintana Roo, señala que en caso de controversia acerca de la consulta a que alude el artículo 4, apartado 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, corresponde a los Estados Parte demostrar que la cuestión examinada no tendrá un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad; y que en consecuencia, no siempre se requiere la celebración de la consulta.
87. Así, bajo esa lógica, se indica que en el caso concreto, el Decreto Impugnado no conlleva una afectación desproporcionada hacia las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo, sino más bien un beneficio, es decir, un derecho legítimo a participar en la creación de la normatividad, tomando en cuenta el conocimiento y experiencia vital de las personas con discapacidad, de manera que no era necesaria la consulta.
88. Al respecto, debe decirse que no le asiste razón al Congreso del Estado de Quintana Roo, ello en razón de lo siguiente:
89. En la Observación General número 7, sobre la participación de las personas con discapacidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hace un pronunciamiento sobre el alcance del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y al respecto señala que para cumplir con las obligaciones dimanantes de ese precepto, los Estados Parte deben incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno, de suerte que los Estados Parte deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como una medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad.
90. Así mismo, se indica que la expresión "**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**", a que alude el citado artículo 4.3 abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que puedan afectar directa o indirectamente los derechos de las personas con discapacidad.
91. Así, también se señala que la interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que todas las personas sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás, pero además también permite asegurar que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo.

92. A pesar de lo anterior, la citada Observación General número 7, también indica a manera de excepción, que no se requerirá la celebración de la consulta, cuando las autoridades públicas de los Estados Parte demuestren que la cuestión examinada no tendrá un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad.
93. En efecto, en el párrafo 19 de la citada observación se establece lo siguiente:
- “19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados partes que no sea compatible con la Convención y los Derechos de las personas con discapacidad. en caso de controversia sobre los efectos directos e indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, no se requiere la celebración de consultas.”*
94. Pese a lo anterior en el caso no se logra demostrar que se esté en el caso de excepción a que alude la Observación General número 7, pues atendiendo a lo establecido en esa Observación, es claro que si el Decreto que aquí es impugnado alude directamente a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, reformando y adicionando diversas disposiciones, es evidente que dicha reforma no sólo se refiere a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, sino que además tiene el potencial de afectar directamente sus derechos; y de hecho los afecta, porque como ya se analizó, si bien entre otras cosas, el Decreto 216, prevé la celebración de un Parlamento a fin de que las personas con discapacidad puedan participar activamente a través de propuestas legislativas en materia de discapacidad, lo cierto es que no se les tomó parecer a cerca de las bases y funcionamiento de dicho parlamento y ello como ya se analizó si les causa una afectación en sus derechos.
95. Bajo esa lógica, no le asiste razón al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo cuando afirma que el Decreto impugnado no requería de la consulta por considerar que no genera una afectación desproporcionada en los derechos de las personas con discapacidad, pues en contra de lo que refiere, si bien el Decreto en cuestión busca favorecer los derechos de las personas con discapacidad, lo cierto es que esa finalidad no es suficiente.
96. Pues en el caso, no sólo no se consultó el contenido de ese Decreto, sino que además, de subsistir el contenido mismo, se seguirían afectando los derechos de las personas con discapacidad, sino que incluso por las deficiencias que presenta su contenido previamente analizado, permitiría seguir violando el derecho de consulta a las personas con discapacidad, en especial de aquellas que no cuenten con un certificado de discapacidad y de las menores de edad.
97. En consecuencia, es claro que en contra de lo que afirma el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, el decreto impugnado sí tiene una incidencia directa en los derechos de las personas con discapacidad, por tanto, sí puede llegar a tener un efecto desproporcionado, de ahí que, en el caso, si era necesaria la consulta a que alude el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues nadie mejor que ellas para opinar al respecto sobre la manera en que se deben reconocer y garantizar sus derechos, por tanto, como ya se mencionó, aquí cobra aplicación el lema de las personas con discapacidad que reza *“nada sobre nosotros sin nosotros.”*
98. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno concluye que al no haberse realizado la consulta a que alude el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se debe declarar la invalidez del Decreto 216 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad, el veintidós de marzo de dos mil veintidós.

## VI. EFECTOS.

99. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>26</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

<sup>26</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 o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).”

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

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

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

100. En consecuencia, toda vez que este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez del Decreto 216 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de marzo de dos mil veintidós, por falta de consulta a personas con discapacidad, se deben precisar los efectos de esta ejecutoria.
101. Para ese fin, se debe señalar que si bien es verdad que cuando esta Suprema Corte declaraba la invalidez de normas por falta de consulta previa, inicialmente declaraba la invalidez total del decreto que contenía las normas que debían ser consultadas; pero que posteriormente, tal y como se precisó en páginas anteriores, ese criterio evolucionó, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 —reiterada, entre otras en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020 y 121/2019, así como la 18/2021—, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad -o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas-, 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.
102. No obstante, toda vez que en el decreto que aquí se analiza, únicamente alude a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, entonces es posible declarar la invalidez total del mencionado decreto por la falta de consulta a las personas con discapacidad, sin que ello implique contrariar la evolución del criterio antes referido.
103. Ahora bien, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2 esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Quintana Roo cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.
104. En este sentido, se vincula al Congreso del Estado de Quintana Roo para que dentro de los **doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución**, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.
105. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad, no debe limitarse a las reformas y adiciones a que alude el decreto impugnado, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de dichas personas en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo.
106. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Quintana Roo atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar sobre el aspecto invalidado, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
107. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:
  - PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.
  - SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto 216 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de marzo de dos mil veintidós, en términos del apartado V de esta sentencia.
  - TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, 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 materia de desarrollo e inclusión de personas con discapacidad, en los términos precisados en el apartado VI de esta determinación.
  - CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 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 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 216 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de marzo de dos mil veintidós.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Quintana Roo cumple con los efectos vinculatorios. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado de Quintana Roo para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

**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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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

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 **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 veintitrés fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 60/2022, 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 trece de abril de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

## VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2022.

En la sesión celebrada el trece de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 216 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos<sup>1</sup>, el Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado porque el Congreso local no realizó la consulta exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

### **Comentarios previos en relación con la consulta previa.**

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

<sup>2</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, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>3</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 transgresión 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, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí<sup>4</sup> y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>5</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 transgresión 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.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo,

---

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se 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 los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta, ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

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

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

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

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

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

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 crear vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia<sup>6</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<sup>7</sup>.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>8</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>9</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.

---

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

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

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

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

### **Voto aclaratorio.**

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

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece 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 de la reforma a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque se debe partir de la buena fe de quienes legislan. Esencialmente, con esta reforma se hicieron modificaciones al capítulo “Libertad de Expresión, Opinión y Acceso a la Información”, así como al capítulo “De las Autoridades y sus atribuciones” y se incorporó el capítulo “Del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo”. Entonces, al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

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

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de **invalidar** la norma impugnada porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultada.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables de inclusión y pretendía facilitar la participación e integración de las personas con discapacidad a través de la celebración de un parlamento anual en el que se respete su libertad de expresión.

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>10</sup>, quizá sea mejor ordenar al Congreso local que lleve a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

---

<sup>10</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 para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a los que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado<sup>11</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 de volver a legislar.

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del trece de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 60/2022, 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 veintisiete de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

---

<sup>11</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.