

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 23
O R D I N A R I A
LUNES 10 DE MARZO DE 2025

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con treinta y tres minutos del lunes diez de marzo de dos mil veinticinco, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para celebrar sesión pública ordinaria las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número veintidós ordinaria, celebrada el jueves seis de marzo del año en curso.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del diez de marzo de dos mil veinticinco:

I. 29/2024

Acción de inconstitucionalidad 29/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Quintana Roo, reformadas y adicionadas mediante el DECRETO NÚMERO 181, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 383, incisos b) y c), 682, fracción II, en su porción normativa ‘De encontrarse enferma una o ambas personas contrayentes, el certificado médico deberá contener los alcances y efectos de las mismas, así como si existe algún riesgo y las medidas para la prevención de la enfermedad o padecimiento, de tal manera que, las personas estén debidamente informadas de su decisión, en los términos que corresponda’, y 700, fracción IX y párrafos penúltimo y último, del Código Civil para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados mediante el DECRETO NÚMERO 181, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en la*

inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá emitir la regulación correspondiente. 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”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

La señora Ministra Ortiz Ahlf indicó, en el apartado de precisión de las normas reclamadas, que forman parte de un sistema normativo que pretende la protección de las personas que no pueden expresar su voluntad, ya sea por su discapacidad, por enfermedad o por impedimento físico, de modo que están íntima e indisolublemente relacionadas, por lo que deben analizarse de esta forma, so pena de poner en peligro el entendimiento de ese conjunto normativo. Así, su voto sería a favor del proyecto con estas consideraciones adicionales.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento, la cual se aprobó

en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez, de oficio, de los artículos 383, incisos b) y c), 682, fracción II, en su porción normativa ‘De encontrarse enferma una o ambas personas contrayentes, el certificado médico deberá contener los alcances y efectos de las mismas, así como si existe algún riesgo y las medidas para la prevención de la enfermedad o padecimiento, de tal manera que, las personas estén debidamente informadas de su decisión, en los términos que corresponda’, y 700, fracción IX y párrafos penúltimo y último, del Código Civil para el Estado de Quintana Roo; ello, en razón de que las normas impugnadas inciden en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, por lo que el legislador tenía la obligación de consultar su contenido durante el proceso legislativo, dado que esos preceptos establecieron restricciones para la manifestación de su voluntad, así como condiciones especiales y hasta prohibiciones para contraer matrimonio, de conformidad con el parámetro de control constitucional de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, la 41/2018 y 212/2020, entre otras.

Precisó cómo los diversos preceptos cuestionados incidieron en los derechos e intereses de las personas con discapacidad. El artículo 383, inciso b), se refiere a personas con discapacidad, mencionando las condiciones físicas, sensoriales, intelectuales, emocionales o mentales que pueden impedirles gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, afectando así, su capacidad para participar en decisiones legales y personales. El inciso c) aborda la capacidad de comunicación, señalando que, si una persona, debido a impedimentos físicos, no puede comunicarse de manera convencional, verbalmente, por escrito o mediante lenguaje mímico, su manifestación de voluntad no se considera válida, lo que también impacta la capacidad para tomar decisiones y expresar deseos en contextos legales y personales. El artículo 682 establece que, en caso de enfermedad de uno o ambos contrayentes, se debe presentar un certificado médico, detallando la enfermedad, efectos, riesgos asociados y medidas de prevención, y aunque no está literalmente ni exclusivamente dirigida a personas con discapacidad, les impacta de manera diferenciada y desproporcionada, ya que deben revelar sus condiciones de salud para contraer matrimonio. Finalmente, el artículo 700 establece que ciertas condiciones de discapacidad pueden ser impedimentos para contraer matrimonio, específicamente su fracción IX, la cual menciona que una enfermedad o discapacidad, que impida a una persona gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, constituye un impedimento matrimonial.

Añadió que el legislador local reconoció, expresamente, que no consideró necesario realizar una consulta previa porque la norma beneficiaba a las personas con discapacidad.

La señora Ministra Batres Guadarrama se manifestó a favor del proyecto, pero con consideraciones distintas, particularmente separándose del parámetro de control de constitucionalidad y convencionalidad sobre el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad, ya que, contrario a lo sostenido por esta Suprema Corte, dicha consulta no es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 136/2022, 179/2023 y 223/2024, en tanto que el artículo 72 de la Constitución regula el procedimiento legislativo, estableciendo los requisitos constitucionales para que el Congreso de la Unión discuta y apruebe los proyectos de ley o decretos, y en ningún momento prevé la obligación de realizar esas consultas, lo cual no significa que el Estado Mexicano no tenga la obligación de consultarlas en los procesos para elaborar leyes que incidan en su esfera jurídica.

Agregó que la ausencia de una consulta no necesariamente redundaría en perjuicio de los derechos de las personas con discapacidad, pues no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar su derecho a participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que pueden afectarles. En muchos casos, las leyes impugnadas, en realidad, implican un avance en la protección de sus derechos, por lo

que anularlas por este motivo no solamente resultaría perjudicial, sino violatorio de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de donde deriva el derecho a su consulta, siendo que su artículo 4, punto 4, establece que nada de lo dispuesto en dicha convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de sus derechos y que puedan figurar en una legislación de un Estado Parte. Por ello, el estudio de las violaciones al derecho a la consulta no puede ser preferente al análisis de las violaciones de fondo ni procedente en todos los casos. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas ha explicado, en el párrafo 19 de la Observación General número 7/2018, sobre la participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la convención, que corresponde a las autoridades públicas de los Estados Parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

Concluyó que los Congresos no están obligados a consultar a las personas con discapacidad en todos los casos de normas relacionadas con ellas, sino únicamente cuando tengan un impacto desproporcionado sobre ellas. Por su parte, el artículo 12, punto 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados parte reconocerán que estas personas tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás

en todos los aspectos de la vida, de manera que solamente ellas o sus organizaciones deben estar legitimadas para hacer valer el derecho a la consulta porque, de otro modo, se estaría negando la capacidad jurídica plena que les reconoce la propia Convención. Ello supone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede alegar, por sí misma, la falta de consulta, ni esta Suprema Corte puede revisar, de oficio, dicha cuestión, mucho menos si las personas con discapacidad o sus organizaciones no consideran que se afecten sus derechos o si las normas impugnadas les garantizan más o mejores derechos, por lo que el estudio de esta falta de consulta únicamente es procedente cuando lo soliciten dichas personas.

Señaló que estará por la invalidez de las normas impugnadas, pero por los motivos siguientes. En primer término, los artículos 383, incisos b) y c), y 700, fracción IX, cuestionados contravienen el referido artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece la obligación del Estado Mexicano de reconocer la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida y en igualdad de condiciones de las demás personas, al prever, por un lado, que no existe manifestación de la voluntad cuando una persona con discapacidad no pueda gobernarse, obligarse o expresar su voluntad por sí misma o cuando, por impedimentos físicos, no pueda comunicarse de ninguna forma y, por otro lado, que la enfermedad o la discapacidad es un impedimento para contraer matrimonio cuando impida

al contrayente gobernarse u obligarse por sí mismo, en tanto que conceden un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para determinar en qué casos la discapacidad supone un impedimento para gobernarse u obligarse a sí mismas, de manera que las personas con discapacidad no tienen seguridad jurídica respecto de si su estado le permite o no llevar actos jurídicos válidamente. Por otra parte, los artículos 682, fracción II, y 700, párrafos penúltimo y último, reclamados implican una injerencia arbitraria en la intimidad y vida privada de estas personas y violan el derecho al libre desarrollo de su personalidad, al establecer el requisito para contraer matrimonio de exhibir un certificado médico con el objeto de acreditar que no padecen ningún tipo de enfermedad crónica o incurable que, además, sea contagiosa o hereditaria o, en caso de tenerla, que contenga los riesgos de contagio y las medidas para prevenirlo y que, en ciertos impedimentos para contraer matrimonio, se puede dispensar el certificado médico o no constituir impedimento cuando sean consentidos por las personas contrayentes, ya que, como lo afirmó la Primera Sala en la tesis jurisprudencial 1a./J. 5/2023 (11a.), la decisión de unirse en matrimonio o en concubinato que padece una enfermedad crónica o incurable que sea contagiosa o hereditaria, únicamente corresponde al ámbito de aquel que pueda sufrir ese riesgo.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió la declaración de invalidez ni el parámetro de regularidad constitucional y convencional relacionado con la consulta a las personas con alguna discapacidad, ya que, como ha

sostenido en otros casos, este requisito solamente es exigible en ordenamientos específicamente dirigidos a un sector de la población que tiene alguna discapacidad, sin que sea necesaria cuando se trate de leyes o códigos que regulan solamente algunos aspectos tangenciales o accesorios de las relaciones jurídicas.

Tampoco compartió la declaración de invalidez propuesta por la falta de consulta previa a las personas con alguna discapacidad, ya que, en primer lugar, la Comisión accionante ni siquiera realizó ese planteamiento en su demanda, en segundo lugar, el Código Civil local no es un ordenamiento cuya finalidad sea la de brindar atención a determinado tipo de discapacidad y, finalmente, las disposiciones controvertidas regulan cuestiones propias de la materia civil y familiar, tales como la forma en que pueden expresar válidamente su voluntad las personas en los actos jurídicos en que intervienen de acuerdo con su situación personal (383), los requisitos para contraer matrimonio (682) y los impedimentos para su celebración (700), máxime que, de declararse su invalidez, se estaría dejando en desprotección a estas personas.

La señora Ministra Ortiz Ahlf concordó con la invalidez del proyecto, como ha votado en diversos precedentes, ya que era necesaria la consulta a personas con discapacidad por afectar sus derechos, independientemente de si se considera que las normas en cuestión son o no benéficas.

Respecto del parámetro de constitucionalidad y convencionalidad, estimó relevante adicionar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, este grupo de población incluye a quienes tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás personas, además de que la discriminación por motivos de discapacidad se refiere a cualquier distinción, exclusión o restricción que, por motivos exclusivamente de discapacidad, tengan el propósito o efecto de obstaculizar o impedir el reconocimiento o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Reiteró que es necesario considerar que, en el caso, se trata de un sistema normativo que debe ser visto de manera integral, sin que deje de observarse que, al hacerlo de forma aislada, existan porciones normativas que pudieran tener un impacto diferenciado, por ejemplo, a las personas con condiciones temporales diversas, como enfermedades reversibles o irreversibles, o bien, impedimentos físicos.

La señora Ministra Ríos Farjat se manifestó en contra del proyecto, salvo por la invalidez de los artículos 383, inciso b), y 700, fracción IX, en su porción normativa 'por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la

vez', pues inciden directamente en los derechos de personas con discapacidad y, por lo tanto, el Congreso local tenía la obligación de consultarles, lo que no ocurrió, tal como se desprende del procedimiento legislativo.

No compartió la invalidez del inciso c) del artículo 383 cuestionado porque se refiere a la manifestación de voluntad, precisamente, para la validez de negocios y actos jurídicos, en tanto que, si una persona no puede comunicar de ninguna forma su voluntad, no se podría obligar jurídicamente, independientemente de los medios de apoyo en el contexto de las diversidades funcionales, puesto que, en ellos, sí existe la posibilidad de comunicación, siendo que esta norma se refiere a cuando no existe ninguna forma de expresar esa manifestación.

Tampoco compartió la invalidez de los artículos 682, fracción II, en la porción normativa propuesta, y 700, fracción IX, en su porción normativa 'La enfermedad reversible o irreversible', y párrafos penúltimo y último, cuestionados porque no inciden, directamente, en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que su análisis debe realizarse a la luz de los derechos humanos que la Comisión accionante planteó en sus conceptos de invalidez, de lo cual se tendría que concluir que son constitucionales porque no vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación ni el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto que solamente permiten garantizar que no se considere válido el consentimiento en algún acto jurídico, incluido el matrimonio,

de alguna persona que no pueda manifestar su consentimiento, que no se relaciona, precisamente, con las personas con discapacidad, sino que garantiza que las personas que van a contraer matrimonio tengan conocimiento claro sobre la existencia de alguna enfermedad y, por ende, puedan decidir de manera informada, lo cual es acorde con el criterio de la Primera Sala, establecido en el amparo directo en revisión 670/2021, en el sentido de que resulta inconstitucional la prohibición absoluta de contraer matrimonio por el hecho de que alguno de los cónyuges tuviera una enfermedad incurable o hereditaria, pues ello forma parte de la esfera de decisión íntima de la persona, siempre y cuando estuviera informada de esa enfermedad. En ese mismo sentido, no compartió la conclusión de que la obligación de presentar un certificado médico, cuando se va a contraer matrimonio, sea inconstitucional, pues tiene como única finalidad suministrar información oportuna, completa, comprensiva y fidedigna, imprescindible para la toma de la decisión informada.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció un voto concurrente en relación con el parámetro de control de constitucionalidad para agregar razones adicionales sobre la discapacidad desde el enfoque del modelo social.

Anunció que únicamente compartirá la invalidez de los artículos 383, incisos b) y c), y 700, fracción IX, al incidir en los derechos de las personas con discapacidad.

Explicó que el modelo social de discapacidad, base para la construcción de la doctrina de esta Suprema Corte en materia de derechos de las personas con discapacidad, desvincula la discapacidad de la enfermedad, por lo que el artículo 682, fracción II, en la porción impugnada, que refiere al certificado médico, no incide en sus derechos, ya que no está dirigido a ellas en razón de su condición. Valoró que, afirmar lo contrario, implicaría equiparar la discapacidad con una enfermedad, lo cual es contrario al modelo social. Indicó que el penúltimo párrafo del artículo 700 establece excepciones a la presentación del certificado médico, previsto en la fracción II del artículo 682, cuando ambos contrayentes manifiesten expresamente, ante la persona juzgadora y por cualquier medio, que tienen conocimiento de los impedimentos señalados en las fracciones VII, que se refiere a impotencia física, y VIII, que se refiere a enfermedades crónicas o incurables.

Añadió que el último párrafo del artículo 700 establece que tampoco constituirá un impedimento para celebrar el matrimonio cuando exista manifestación expresa de que se tiene conocimiento de las circunstancias contenidas en las fracciones V y VI, esto es, embriaguez habitual y dependencia no terapéutica de sustancias, las cuales se relacionan con el estado de salud, en términos médicos, lo que no incide en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que no existía el deber de consultarles previamente sobre estas normas.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para precisar que el argumento de falta de consulta está contenido en uno de los conceptos de invalidez de la Comisión accionante.

Adelantó que, de no lograrse la invalidez de todas las normas impugnadas, se abordarían los restantes conceptos de invalidez para determinar si se alcanza o no su invalidez.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto de declarar la invalidez del artículo 383, inciso b), del Código Civil para el Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con

razones adicionales, respecto de declarar la invalidez del artículo 383, inciso c), del Código Civil para el Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez de los artículos 682, fracción II, en su porción normativa ‘De encontrarse enferma una o ambas personas contrayentes, el certificado médico deberá contener los alcances y efectos de las mismas, así como si existe algún riesgo y las medidas para la prevención de la enfermedad o padecimiento, de tal manera que, las personas estén debidamente informadas de su decisión, en los términos que corresponda’, y 700, párrafos penúltimo y último, del Código Civil para el Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto de declarar la invalidez del artículo 700, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en

contra. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez únicamente de su porción normativa 'por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez' y anunció voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que únicamente se analizó el concepto de invalidez relativo a la falta de consulta a las personas con discapacidad, pero existen otros no abordados, bajo los cuales se deben estudiar las normas que no alcanzaron la votación calificada para declarar su invalidez.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek indicó que, independientemente de que se podría aguardar la presencia del señor Ministro ausente para alcanzar una mayoría calificada en las votaciones que, al momento, alcanzaron siete votos, retirará el proyecto para realizar el estudio complementario indicado.

El señor Ministro Pérez Dayán adelantó que, en la eventualidad de que se alcance la invalidez de más preceptos por falta de consulta a las personas con discapacidad, se deberá estudiar, en el capítulo de efectos, la posibilidad de que surta hasta dentro de doce meses, pues se podría provocar un daño irreparable, precisamente, porque no se llevó a cabo ninguna consulta previa, independientemente de que puedan resultar válidos por otros motivos expuestos por la accionante.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández indicó que eso se valorará en su momento.

En atención a lo solicitado por el señor Ministro ponente Laynez Potisek, se acordó retirar el asunto de la lista oficial.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

II. 186/2023

Acción de inconstitucionalidad 186/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Salud Mental, la Ley Estatal de Salud y la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, todas del Estado de Chihuahua, reformadas y adicionadas mediante el DECRETO N° LXVII/RFLEY/0571/2023 II P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veintitrés. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 8, 10 y 44, fracción XXIV, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua y 238, fracción I, párrafo segundo e incisos a), b) y f), de la Ley Estatal de Salud del Estado de Chihuahua, reformados y adicionados mediante el DECRETO N° LXVII/RFLEY/0571/2023 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veintitrés. TERCERO. Se declara la invalidez del*

referido DECRETO N° LXVII/RFLEY/0571/2023 II P.O., mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud Mental, la Ley Estatal de Salud y la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, todas del Estado de Chihuahua, con la salvedad del artículo 217, inciso A), de la Ley Estatal de Salud, debido a que expresamente se excluyó de la impugnación. CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, ese órgano legislativo deberá llevar a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y emitir la regulación correspondiente. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El proyecto propone: 1) desestimar la hecha valer por el Poder Ejecutivo local en el sentido de que se limitó a dar cumplimiento a sus facultades constitucionales, promulgando y publicando el decreto que le fue enviado por el Congreso local; ello, en términos de la jurisprudencia de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”, 2) sobreseer de oficio respecto de los artículos 8 y 10 de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua; ello, en razón de que la demanda de acción se presentó fuera del plazo legal por no constituir un nuevo acto legislativo; 3) sobreseer de oficio respecto de los artículos 44, fracción XXIV, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua y 238, fracción I, párrafo segundo e incisos a), b) y f), de la Ley Estatal de Salud del Estado de Chihuahua; ello, en razón de que cesaron sus efectos, al haber sido modificados en su sentido normativo mediante una reforma posterior vía el DECRETO N° LXVII/RFLEY/0902/2024 XIV P.E. y 4) no sobreseer respecto del artículo 44, fracción XXV, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua porque la referida reforma únicamente recorrió esta fracción, mas no su contenido.

La señora Ministra Esquivel Mossa concordó con la propuesta 1), ya que, por disposición legal, el Poder Ejecutivo local debe ser llamado a juicio como responsable del acto cuya constitucionalidad se cuestiona.

También concordó con la propuesta 3) porque tales normas fueron reformadas por diverso decreto, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro, pero apartándose de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo.

Discordó de la propuesta 2) pues, con independencia de si su texto anterior era no coincidente con el reclamado, fueron materia del decreto reclamado, por lo que constituyen un nuevo acto legislativo y deben analizarse.

Finalmente, se manifestó en contra de que esta acción sea procedente en contra de los artículos 17, párrafo segundo, y 44, fracción XXV, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua, toda vez que el decreto publicado el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro también reformó dichas disposiciones, por lo que han cesado en sus efectos y debe sobreseerse en lo conducente.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó a favor de las propuestas 1) y 3), al actualizarse una cesación de efectos ante un cambio normativo sustantivo.

Se separó de la propuesta 2) porque la accionante impugnó todo el decreto en cuestión, por lo que no compartió que deban analizarse, oficiosamente y por separado, artículos

en particular, puesto que el ánimo impugnativo es que debió ser consultado en su totalidad y previamente a las personas con discapacidad. También advirtió cambios suficientes en los artículos 8 y 10 de la Ley de Salud Mental de Chihuahua para estimar que son susceptibles de revisión en el fondo.

La señora Ministra Batres Guadarrama reiteró sus observaciones en el asunto anterior en relación con la consulta a las personas con discapacidad.

Indicó que dicha consulta únicamente es procedente cuando lo soliciten las personas con discapacidad o sus organizaciones respecto de normas que tengan un impacto desproporcionado sobre ellas.

Opinó que, en este caso, las normas impugnadas no afectan a las personas con discapacidad, como se reconoce en el párrafo 97 del proyecto, en el sentido de que buscan promover la calidad y el acceso de los servicios a la salud mental, eliminando toda forma de discriminación y estigmatización, siendo que diversos artículos reclamados (19 y 44, fracción XIII, de la Ley de Salud Mental, 237, fracción XI, de la Ley Estatal de Salud y 17, fracción IX, de la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil) garantizan la atención integral a niñas, niños y adolescentes en unidades de salud mental infantil, de hospitales generales o de cualquier otro centro dedicado a la atención de este grupo de edad, por lo que, si bien se sostiene que la consulta es un mecanismo para garantizar la dignidad y participación de las personas con

discapacidad en la toma de decisiones sobre su salud mental, en este caso no existe un impacto negativo que la haga necesaria o exigible.

Agregó que los artículos 35, 40 y 42 de la Ley de Salud Mental no están dirigidos a personas con discapacidad, sino a distintos sectores del ámbito sanitario, estableciendo requisitos para los profesionales de la salud mental que brindan atención médica y definen las facultades del Consejo de Salud Mental, por lo que tampoco justifican la necesidad de una consulta previa.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se manifestó en contra de la propuesta 2), conforme a su criterio sustentado en múltiples asuntos, en el sentido de que la modificación de una norma, a través de un proceso legislativo, arroja un nuevo acto, que puede ser impugnado sin que sea necesario analizar si existió o no un cambio en el sentido normativo.

Por esas mismas consideraciones, concordó con la propuesta 3) al haberse reformado esos preceptos mediante el decreto publicado el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro, pero separándose del criterio del cambio de sentido normativo y por el sobreseimiento adicional, por cesación de efectos, de los artículos 5, fracciones XXIV y XXV, 6, fracciones de la XVIII a la XXII, 17 y 44, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Salud Mental y 238, fracción I, incisos c), d) y e), de la Ley Estatal de Salud porque, si bien únicamente se reiteró su contenido, forman parte de un nuevo

acto legislativo y, por lo tanto, se actualiza de forma oficiosa esa causa de improcedencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de: 1) desestimar la hecha valer por el Poder Ejecutivo local en el sentido de que se limitó a dar cumplimiento a sus facultades constitucionales.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de: 2) sobreseer de oficio respecto de los artículos 8 y 10 de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio de

sentido normativo y por el sobreseimiento adicional del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio de sentido normativo y por el sobreseimiento adicional de los artículos 5, fracciones XXIV y XXV, 6, fracciones de la XVIII a la XXII, 17 y 44, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Salud Mental y 238, fracción I, incisos c), d) y e), de la Ley Estatal de Salud, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra del criterio del cambio de sentido normativo y por el sobreseimiento adicional de los artículos 5, fracciones XXIV y XXV, 6, fracciones de la XVIII a la XXII, 17 y 44, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Salud Mental y 238, fracción I, incisos c), d) y e), de la Ley Estatal de Salud, respecto de: 3) sobreseer de oficio respecto de los artículos 44, fracción XXIV, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua y 238, fracción I, párrafo segundo e incisos a), b) y f), de la Ley Estatal de Salud del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de: 4) no sobreseer respecto del artículo 44, fracción XXV, de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez del referido DECRETO N° LXVII/RFLEY/0571/2023 II P.O., con la salvedad del artículo 217, inciso A), de la Ley Estatal de Salud; ello, en razón de que, luego de retomarse los precedentes de este Alto Tribunal para exponer el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a la consulta a las personas con discapacidad, establecida en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se analizan las diversas refirmas y adiciones de las diversas disposiciones de la Ley de Salud Mental, de la Ley Estatal de Salud y de la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Chihuahua, que vulneran dicha consulta previa, pues impacta directamente en sus derechos, por lo que el Congreso local tenía la obligación de realizarla.

Abundó que estos artículos tienen incidencia en el tema de salud mental, que puede estar vinculado con las denominadas “conductas suicidas”, por lo que las normas deben analizarse como un sistema cuyo objeto es generar el acceso al servicio de salud a las personas con discapacidad psicosocial; no obstante, del análisis del proceso legislativo se observa que no se cumplió la consulta exigida, ya que únicamente se presentaron las iniciativas, se turnaron a la Comisión de Salud para la elaboración y aprobación del dictamen y, posteriormente, el pleno del Congreso local lo aprobó, publicó y promulgó.

Advirtió que no pasa inadvertida la celebración de una mesa técnica con la finalidad de que participaran las personas representantes y diversas organizaciones de la sociedad civil, universidades públicas y dependencias gubernamentales; sin embargo, dicho ejercicio no puede considerarse como una consulta a las personas con discapacidad o a las organizaciones de personas con discapacidad o que las representan, pues no cumple con los criterios definidos por este Alto Tribunal en la materia.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el proyecto.

Consideró que el precedente más próximo de este tema fue la acción de inconstitucionalidad 164/2022, en la que, inicialmente, votó en contra bajo el argumento de que no toda la ley cuestionada contenía disposiciones propias de las personas con discapacidad, pero cambió su voto a favor cuando se redujo la invalidez a los capítulos de esa ley que, efectivamente, implicaban a esas personas.

Valoró que, en este caso, únicamente se combaten determinadas disposiciones por falta de consulta a las personas con discapacidad, por lo que, en la eventualidad de lograrse una invalidez, deberían definirse perfectamente los artículos respectivos.

La señora Ministra Esquivel Mossa concordó con el sentido del proyecto, pero exclusivamente respecto de la invalidez de las disposiciones de la Ley de Salud Mental del

Estado de Chihuahua que impactan directamente en el sector de la población que sufre algún padecimiento de esta naturaleza, particularmente para brindar protección y atención integral a las personas con tendencias suicidas, así como para la prevención y erradicación de tal problema, lo cual requería una consulta previa a estas personas y a sus organizaciones representativas, conforme a los estándares establecidos por esta Suprema Corte, sin que sea obstáculo que se hubiera organizado la referida mesa técnica, ya que este foro no puede catalogarse como una consulta previa, pues al menos debió haber existido una convocatoria abierta.

No compartió la declaración de invalidez, por la falta de dicha consulta, de la Ley Estatal de Salud y de la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil, ya que sus normas, esencialmente, organizan a las instituciones de salud locales para la atención de trastornos mentales y del comportamiento, así como la promoción de la salud mental y, específicamente, en materia de prevención del suicidio, inclusive, de la infancia, así como la atención de otros padecimientos, por lo que votará por su validez.

La señora Ministra Ortiz Ahlf concordó con la propuesta porque, como ha votado en los precedentes, era necesaria la consulta previa a las personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al tratarse de normas que son susceptibles de afectarles, con

independencia de que se puedan considerar benéficas o no, recordando que el criterio de este Alto Tribunal ha sido no adoptar una postura de sustitución de la voluntad de este grupo en situación de vulnerabilidad, asumiendo cuestiones que les corresponde a ellas decidir.

Concordó con el proyecto en que, aun cuando el decreto impugnado no se refiera expresamente a las personas con discapacidad, se trata de un sistema normativo que está dirigido a este grupo y es susceptible de afectar, específicamente, a las personas con discapacidad psicosocial.

Se sumó a la propuesta en cuanto a que la referida mesa técnica no fue realizada durante el proceso legislativo, además de que no cumple las características para que se considere como una consulta a las personas con discapacidad porque, si bien fue un esfuerzo loable, no cumple ese estándar establecido por este Alto Tribunal, pues se dirigió, más bien, como un ejercicio de viabilidad y como política pública, por lo que no se satisficieron los elementos mínimos del citado artículo 4, punto 3, en el sentido de que haya existido una participación directa, significativa y efectiva, previa, pública, abierta, regular, accesible, informada y transparente a las personas con discapacidad.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández adelantó que se apartará de la metodología del proyecto por dos motivos: 1) contrario a lo que se sostiene, el decreto impugnado no creó un nuevo sistema de acceso a los

servicios de salud a las personas con discapacidad psicosocial, pues ya existía desde la emisión de la Ley de Salud Mental, por lo que no es correcto analizar, en su conjunto, si este decreto tiene el potencial de afectar los derechos de las personas con discapacidad y 2) si bien el decreto impugnado tiene como finalidad la prevención y atención al suicidio, este problema de salud, en términos generales, no se relaciona, necesariamente, con los derechos de las personas con discapacidad.

Agregó que la conducta suicida no debe ni puede equipararse, necesariamente, a un trastorno mental, pues la Organización Mundial de la Salud la define como un acto deliberadamente iniciado y realizado por una persona con pleno conocimiento o expectativa de su desenlace fatal y, si bien su causa es multifactorial, ni la tendencia ni la conducta suicida derivan, necesariamente, de forma directa de algún trastorno mental y, por ende, no es adecuado hacer un estudio global del decreto impugnado, sino que se debe analizar cada una de las normas impugnadas.

En esa línea, consideró que no todos los artículos impugnados impactan en los derechos de las personas con discapacidad. Por ejemplo, el artículo 214 de la Ley de Salud Estatal se refiere a programas para la atención de cánceres mamarios, cérvico uterinos y de próstata, y el 35 de la Ley de Salud Mental establece que los psicoterapeutas deben contar con cédula profesional en determinadas carreras.

Bajo esta consideración, estimó que únicamente se debe declarar la invalidez de los artículos 1, fracciones III y V, 2, fracción I, 7 Bis, 18, fracciones I y VII, 19, 20, 42 fracción VIII, y 45 Bis de la Ley de Salud Mental, 78, párrafo tercero, y 242 de la Ley Estatal de Salud y 17, fracción IX, de la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, ya que regulan diversos aspectos de las personas que padecen algún trastorno mental, siendo que, como indica el proyecto, no se llevó a cabo ninguna consulta previa durante el proceso legislativo correspondiente.

Así, se decantó en contra de declarar la invalidez de los artículos 1, fracción X, 35 y 40, fracción XX, de la Ley de Salud Mental, 214, párrafo segundo, 237, fracción IX, y 242 Bis de la Ley Estatal de Salud, ya que no están dirigidos a las personas con discapacidad, por lo que no se actualiza la obligación del legislador para consultarles previamente. También se manifestó en contra de declarar la invalidez de los artículos 5, fracciones XXIV y XXV, 6, fracciones de la XVIII a la XXII, 17 y 44, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Salud Mental y 238, fracción I, incisos c), d) y e), de la Ley Estatal de Salud porque, como indicó en apartados precedentes, debió sobreseerse en relación con éstos.

La señora Ministra Ríos Farjat coincidió con el proyecto en que las acciones del Congreso local no cumplen el parámetro de regularidad constitucional y convencional en la materia, pero no debe declararse la invalidez total del decreto

impugnado, pues existen normas no dirigidas exclusivamente a las personas en situación de discapacidad.

Estimó que, aunque exista una tendencia a hablar de “discapacidad emocional”, esta generalidad resulta muy vaga para justificar la invalidez de las normas correspondientes.

Valoró que las reformas impugnadas tuvieron como finalidad: 1) regular acciones tendientes a la prevención del suicidio y 2) crear acciones y estrategias en materia de salud mental para las personas diagnosticadas con cáncer, para niños, niñas y adolescentes e internamiento de pacientes. Así, las acciones para prevenir el suicidio y proporcionar asistencia psicológica a personas enfermas de cáncer y a menores de edad están dirigidas a toda la población, no únicamente a personas en situación de discapacidad, ya que representan problemas de salud pública, en general. No soslayó que estos problemas le conciernan también a este grupo, pero no les impacta de forma especial ni diferenciada.

Recordó que este Tribunal Pleno, en las acciones de inconstitucionalidad 168/2021 y 164/2022, invalidó la totalidad de las leyes cuestionadas al considerar que eran sistemas normativos susceptibles de afectar a las personas en situación de discapacidad y el Congreso local no les consultó, aunado a la dificultad de establecer qué normas estaban dirigidas a este grupo, lo que implicaría realizar un análisis “de bisturí”; sin embargo, el presente caso es diferente porque el decreto reclamado reforma y adiciona tres leyes, mas no su totalidad, sino únicamente algunas normas, lo cual permite

una disección mucho más fácil de cuáles normas están dirigidas o no a las personas en situación de discapacidad.

En ese sentido, solamente compartió la invalidez del artículo 7 Bis de la Ley de Salud Mental del Estado de Chihuahua, que establece el internamiento de las personas usuarias del servicio, pues es el único que afecta de manera diferenciada a las personas en situación de discapacidad.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aclaró que presentó el proyecto con la invalidez de todo el decreto, precisamente, porque en los precedentes se determinó que el trabajo “de bisturí” dejaría una normativa poco entendible.

Solicitó, en caso de no aprobarse el proyecto en sus términos, retornar este asunto a aquellos integrantes dispuestos a realizar ese trabajo “de bisturí”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del referido DECRETO N° LXVIII/RFLEY/0571/2023 II P.O., con la salvedad del artículo 217, inciso A), de la Ley Estatal de Salud, respecto de la cual se expresaron a favor cuatro votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y Laynez Potisek. La señora Ministra Esquivel Mossa votó únicamente por la invalidez de los preceptos de la Ley de Salud Mental. La señora Ministra Ríos Farjat votó únicamente por la invalidez

del artículo 7 Bis de la Ley de Salud Mental. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la invalidez únicamente de los preceptos que refieran específicamente a las personas con discapacidad. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó únicamente por la invalidez de los artículos 1, fracciones III y V, 2, fracción I, 7 Bis, 18, fracciones I y VII, 19, 20, 42 fracción VIII, y 45 Bis de la Ley de Salud Mental, 78, párrafo tercero, y 242 de la Ley Estatal de Salud y artículo 17, fracción IX, de la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Dado el resultado obtenido, se determinó desechar el proyecto. A propuesta de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, se acordó retornar el asunto entre las señoras Ministras y los señores Ministros que votaron por la invalidez parcial, a saber, Esquivel Mossa, Ríos Farjat y Pérez Dayán, conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con cuatro minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el martes once de marzo del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

