

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco, se da cuenta al **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con el estado procesal del expediente. Conste.

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco.

Estudio sobre el cumplimiento de la ejecutoria.

Visto el estado procesal del presente asunto, se provee lo conducente respecto del análisis del cumplimiento de la sentencia dictada en esta acción de inconstitucionalidad.

Para tales efectos, es importante precisar que el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia bajo los siguientes resolutivos:

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

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

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

En el referido fallo se indicaron los siguientes efectos:

“VII.EFECTOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

70. *El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.*

71. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se **declara la invalidez** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

72. **Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P.J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**

73. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

74. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

75. Ahora bien, respecto a la declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, debe precisarse que este Tribunal ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.

76. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

77. Cabe puntualizar que en diversos precedentes esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos diferentes para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, como son ciento ochenta días naturales o, incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2.

78. Así, esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que la declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

79. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Puebla.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular diversos aspectos relacionados con la salud mental de personas con discapacidad, debe estimarse que la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, derivada de la ausencia de consulta a personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda en materia de salud mental.

80. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Puebla para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que la declaratoria de invalidez surtirá efectos, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de salud mental.

81. Lo anterior, en el entendido de que la consulta debe tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Salud Mental del Estado que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

82. *El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en materia de salud mental, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

83. *Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.*

De lo anterior, se desprende que la causa que generó la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla fue la falta de realización de una consulta en materia de discapacidad previa a su expedición.

Así, de una lectura integral de la sentencia, sus consideraciones, efectos y resolutivos, es posible advertir que su debido cumplimiento depende de que el Congreso del Estado de Puebla¹ cumpla dos lineamientos concretos:

- a) Desarrollar la consulta a las personas con discapacidad; y
- b) Legislar en materia de inclusión de personas con discapacidad.

A) Realización de la consulta en materia inclusiva.

Como quedó indicado, la sentencia vinculó al Congreso estatal a realizar la consulta a las personas con discapacidad, como lo manda el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para posteriormente legislar lo correspondiente en la materia inclusiva con los ajustes que se estimen pertinentes, esto, dentro del plazo señalado con anterioridad.

Sobre dicho estándar, conviene realizar algunas precisiones.

¹ La notificación de los puntos resolutivos dictados en este expediente, contenidos en el oficio SGA/MOKM/206/2022, al Congreso del Estado de Puebla, tuvo lugar el cuatro de julio de dos mil veintidós, mediante el oficio 30361/2022 del Índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, con residencia en San Andrés Cholula. Corte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

El Tribunal Pleno, retomando la doctrina internacional existente sobre la materia, ha sostenido que los procesos de consulta a personas con discapacidad como mínimo 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

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 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

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.

Actuaciones de cumplimiento.

El Congreso del Estado informó a este Tribunal sobre las acciones encaminadas a demostrar la observancia de la sentencia; en ese sentido, se destaca:

- a) En autos consta el acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil veintidós de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del indicado Congreso, determinó remitir a la Comisión General de Salud, para su conocimiento y atención a efecto de realizar la consulta a las personas con discapacidad.²
- b) Oficios PJGyCP/228/2022, PJGyCP/229/2022 y PJGyCP/230/2022³, de tres de octubre de dos mil veintidós de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Puebla, dirigidos respectivamente, a las Comisiones de Salud y de Atención a Personas con Discapacidad, ambas del Congreso, así como a la Directora General del Instituto de la Discapacidad, todas del Estado de Puebla, mediante el cual fueron convocadas a una reunión de trabajo para abordar lo relacionado con la organización de la consulta ordenada en el fallo dictado en el presente asunto.
- c) Minuta de trabajo de cuatro de octubre de dos mil veintidós⁴ mediante la cual la autoridad informa que tuvo a bien celebrar la reunión de trabajo con relación a la acción de inconstitucionalidad 168/2021,

² Fojas 998 a 1003 del expediente en que se actúa.

³ Fojas 1092 a 1097 del expediente en que se actúa.

⁴ Fojas 1165 a 1169 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

estando presentes las Presidenta de la Comisión de Salud y Presidenta de la Comisión de Atención a Personas con Discapacidad del Congreso del Estado de Puebla; la Titular de la Unidad Jurídica en Representación de la Directora General del Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla; el Coordinador de Estudios y Proyectos Legislativos y el Coordinador de Asuntos Jurídicos y de lo Contencioso del Congreso de la entidad, a efecto de llevar a cabo los trabajos y reuniones correspondientes para abordar lo relacionado con la organización de las consultas a las personas con discapacidad, lo cual acompaña en copia certificada.

- d) Copias certificadas de diversas documentales⁵ mediante las cuales indican que en sesión de catorce de febrero de dos mil veinticuatro las Comisiones Unidas de Salud y de Atención a Personas con Discapacidad del Congreso del Estado, aprobaron el *“Proyecto de Convocatoria para la Consulta Pública y Estrecha que permita la Colaboración Activa de las Personas con Discapacidad en Materia de Salud Mental”*.

Se advierte que el Congreso del Estado de Puebla, diseñó la metodología para la integración del Proyecto de Ley de Salud Mental para la entidad para la consulta pública y estrecha que permitió la colaboración activa de las personas con discapacidad en materia de salud mental.

Se realizaron mesas de trabajo e inclusión de diversas iniciativas incluyendo la que dio origen a la declarada inválida al proceso de consulta. Las Comisiones Unidas de Salud y Atención a Personas con Discapacidad, con colaboración de expertos en la materia, el diecinueve de junio de dos mil veinticuatro presentaron el proyecto de iniciativa de la Ley de Salud Mental y Adicciones del Estado de Puebla como documento de trabajo para el proceso de consulta pública y estrecha.⁶

⁵ Fojas 1341 a 1343 del expediente en que se actúa.

⁶ Fojas 1378 a 1422 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

Las Comisiones Unidas de Salud y Atención a Personas con Discapacidad del Congreso del Estado, elaboraron la **convocatoria** la cual se emitió el veintisiete de junio de dos mil veinticuatro por la Junta de Gobierno y Coordinación Política, la cual estuvo dirigida a personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes con discapacidad; familiares de personas con discapacidad o sus representantes legales o personas encargadas del cuidado y atención a personas con discapacidad, organizaciones de personas con discapacidad, sociedad civil, organismos públicos y privados e instituciones educativas y de salud mental.

La referida convocatoria se publicó por diversos medios, página del Congreso estatal, redes sociales, canal del Congreso, colocación de ejemplares de la convocatoria en las instalaciones del citado Congreso, diversas dependencias y entidades de la administración pública del Estado, en los Municipios y en diversos periódicos de la entidad, asimismo, se elaboró una síntesis, el cual se facilitó en diversos formatos como lo son: video con interpretación de lengua de señas, con audio y subtítulos.

La participación de la consulta se llevó a cabo de la manera siguiente:

1. Presencial el diez de julio de dos mil veinticuatro, en la que se advierte se involucraron a personas con discapacidad, sociedad civil, así como a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.
2. A distancia el doce de julio de dos mil veinticuatro a través de videoconferencia contando con interpretación de lengua de señas, y
3. Documental el diez de julio de dos mil veinticuatro en la que se recibieron diversos escritos.

Posteriormente, las Comisiones Unidas de Salud y Atención a Personas con Discapacidad del Congreso del Estado, aprobaron el dictamen 1937, relativo a la Ley de Salud Mental y Adicciones para el Estado de Puebla.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

En esa tesisura, es importante puntualizar que no corresponde a este pronunciamiento verificar si la consulta es válida desde el punto de vista sustantivo, ya que no fue materia de análisis en la presente ejecutoria, toda vez que el vicio de constitucionalidad que se buscó subsanar fue la omisión absoluta de consulta.

B) Emisión de la legislación correspondiente.

Con base en los resultados de dicho proceso, el referido Congreso aprobó la Ley de Salud Mental y Adicciones para el Estado de Puebla, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el quince de agosto de dos mil veinticuatro.

Lo anterior quedó acordado de conformidad en proveído de veintiséis de marzo de dos mil veinticinco.

Determinación.

De lo anterior y del análisis integral de las constancias, se concluye que el Congreso del Estado de Puebla **dio debido cumplimiento a la ejecutoria de mérito**, al:

- a)** Llevar a cabo un proceso de consulta; y
- b)** Emitir y publicar la ley mediante Decreto, que sustituyó a la diversa invalidada, con observancia al mandato convencional correspondiente.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 44, 46, párrafo primero y 50 de la citada Ley Reglamentaria, **se declara cumplida la sentencia dictada en el presente asunto.**

Maxime que la consulta realizada y la norma que surgió de la misma, debieron ser materia de un nuevo medio de control constitucional; lo anterior por que si bien la Presidencia de este Tribunal está facultado para realizar un análisis sobre si se cumplió la sentencia, cierto es que corresponde al Pleno la determinación si una norma es inconstitucional, lo cual se haría por extensión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

en el supuesto que se concluya que la consulta no cumplió con los parámetros fijados.

Archivo.

Toda vez que obran todas las notificaciones relativas a la sentencia y votos formulados en relación con dicho fallo⁷, aunado a que resulta un hecho notorio que dicha resolución y votos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación,⁸ en el Periódico Oficial del Estado de Puebla,⁹ así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,¹⁰ una vez que cause estado el presente auto, **se ordena el archivo definitivo del expediente como asunto concluido.**

Formas de notificación.

Notifíquese por lista, por oficio a las partes, en su residencia a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla y mediante diverso electrónico a la Fiscalía General de la República.

En virtud que las referidas autoridades estatales tienen su residencia fuera de esta ciudad, vía **MINTERSCJN** gírese el **despacho 1377/2025** al Juzgado de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, con residencia en San Andrés Cholula, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común, para que en el plazo de tres días realice la notificación respectiva.

Con la precisión al órgano jurisdiccional que al devolver el despacho **únicamente debe remitir la constancia de notificación y la razón actuarial correspondiente.**

⁷ Constancias que obran a fojas 761, 762, 765, 766, 892 a 896 del expediente.

⁸ Constancias que obran a fojas 1022 a 1038 del expediente

⁹ Constancias que obran a fojas 1107 a 1127 del expediente.

¹⁰ Consultar las publicaciones en las siguientes ligas:

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30845>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/44919>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/44925>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021

Cúmplase.

Lo proveyó el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, quien actúa con **Fermín Santiago Santiago**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

Esta hoja corresponde al acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco, dictado por el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en la **acción de inconstitucionalidad 168/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **Conste**. CAGV/RAHCH.

