

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO
COLABORADORA: ADRIANA M. RAMÍREZ SÁNCHEZ

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

S E N T E N C I A

Por la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 204/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –por conducto de su presidenta– en contra del Decreto Número 557, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el seis de mayo de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte¹, María del Rosario Piedra Ibarra –en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH)– promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 557 del Estado de Veracruz², mediante el cual se reformaron diversas

¹ Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Publicado en la Gaceta Oficial el seis de mayo de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad de la entidad.

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se consideran violados. La CNDH señaló que el decreto impugnado transgrede los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³ y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁴, con respecto al derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

3. Conceptos de invalidez. En su escrito de demanda, la CNDH manifestó un único concepto de invalidez en el cuál argumentó lo siguiente:

- a) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención) prevé, en su artículo 4.3, que los Estados tienen la obligación de celebrar consultas estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad cuando elaboran y aplican

³ **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.

⁴ **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**

ARTÍCULO V

1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.

2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

- b) legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que les atañen.
- c) El derecho a la consulta está estrechamente relacionado con el modelo social de discapacidad, con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad ante la ley y con el derecho a la participación, y constituye uno de los pilares de la Convención.
- d) La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.
- e) Para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con discapacidad, este grupo poblacional debe ser escuchado. Por lo tanto, la consulta previa no es una mera formalidad, sino que es una garantía primaria de defensa de sus derechos. Si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho y obligación estatal es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.
- f) Las modificaciones a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad –que tienen, según la iniciativa de ley, la finalidad de crear una cultura de respeto y de inclusión plena de las personas de talla baja en distintos sectores– implican cuestiones que impactan directamente a las personas con discapacidad, por lo que el Congreso local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con este grupo poblacional o sus representantes. El no hacerlo implica desconocer su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les aluden directa e indirectamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

4. **Admisión y trámite.** El ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 204/2020⁵ y designó al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento⁶.

5. Posteriormente, el ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, para que rindieran sus respectivos informes, así como al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su función correspondiera⁷.

6. **Informe del Congreso del Estado de Veracruz.** La subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz, en su representación⁸, rindió el informe requerido⁹ –junto con las pruebas documentales del proceso legislativo– en el cual expresó los razonamientos que se exponen a continuación:

a) En términos de procedencia, el asunto debe sobreseerse de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, por considerar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 105, fracción II, de la Constitución General, porque el argumento del accionante es erróneo: la reforma no transgrede disposiciones constitucionales, ni convencionales, y tampoco vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

b) El Congreso del Estado de Veracruz reformó la Ley impugnada en atención a la libertad configurativa y a la competencia legislativa residual.

⁵ Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil veinte.

⁶ De conformidad con lo determinado en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Por auto de trece de agosto de dos mil veinte.

⁸ El Congreso del Estado y su representante fue notificada el dos de septiembre de dos mil veinte.

⁹ Mediante escrito recibido en esta Suprema Corte el veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

Esta reforma no conlleva un perjuicio, sino que se traduce en un beneficio para las personas con algún trastorno de talla en la categoría de personas con discapacidad física. La reforma busca armonizar la ley local con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como responder a la obligación de todos los órganos del Estado Mexicano de reconocer los derechos de todas las personas con discapacidad, incluidas las personas con algún tipo de trastorno de talla.

c) Bajo cautela, el Congreso de Veracruz también señala que la reforma impugnada tiene como finalidad visibilizar y reconocer a las personas con un trastorno de talla, ya que no hacerlo es una forma de exclusión que atenta contra el principio de igualdad presente en el artículo 1º constitucional. Por lo tanto, es una reforma consistente con los derechos de las personas con discapacidad.

d) Además, del artículo 4.3 de la Convención se extraen contenidos mínimos de deber y no una obligación de consultar a las personas con discapacidad. Incluso, en el marco jurídico mexicano no existe una regulación específica relacionada con el procedimiento o la forma en que debe llevarse a cabo dichas consultas. Por lo tanto, no puede estimarse que el Congreso estuviera obligado a realizar un ejercicio de consulta para el cual no existe un procedimiento establecido.

e) En todo caso, la obligación de las autoridades sólo se traduce en llevar a cabo la consulta en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda afectar directamente a la vida de las personas con discapacidad. En el caso, no se perjudica o daña de manera alguna a este sector de la población, sino que, por el contrario, refiere un beneficio para su libre y adecuado desarrollo. De esta manera, conforme al artículo 4.4 de la Convención¹⁰ no puede interpretarse o aplicarse la Convención de forma

¹⁰ **Artículo 4**

Obligaciones generales

[...]

4. Nada de lo dispuesto en la presente 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 o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

que se afecten disposiciones que buscan facilitar el ejercicio de derechos de la persona con discapacidad.

a) **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** El secretario de Gobierno del Estado de Veracruz rindió informe y expresó que con la reforma impugnada no se actualiza supuesto alguno por el que se afecten, vulneren o transgredan derechos o intereses de las personas con discapacidad, ya que con ella se crea el reconocimiento de ciertos derechos que deberán ser plenamente garantizados por las autoridades estatales¹¹.

7. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución¹².

II. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad¹³, pues, en el caso, se plantea la posible contradicción entre el parámetro de regularidad constitucional y diversos preceptos de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz.

fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

¹¹ Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiséis de octubre de dos mil veinte.

¹² Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil veinte.

¹³ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

III. OPORTUNIDAD

9. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴ (en adelante, “Ley Reglamentaria de la materia”) señala que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. Además, especifica que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

10. Conforme a estos lineamientos, resulta que la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera **oportuna**. Para demostrar este punto es importante partir de que la reforma impugnada –emitida por el Decreto Número 557– fue publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el **seis de mayo de dos mil veinte** y que, de la lectura de las constancias, se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **tres de agosto de dos mil veinte**¹⁵.

11. Al respecto, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en cuenta que, en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aprobado diversos acuerdos generales¹⁶ a través de los cuales se han declarado inhábiles los

¹⁴ **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.

¹⁵ Tal como lo señala el sello fijador en la acción de inconstitucionalidad 204/2020.

¹⁶ **Acuerdo General 3/2020**

PRIMERO. Se suspende toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte por lo que, con la salvedad indicada en el Punto Segundo de este Acuerdo General, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el quince de julio de dos mil veinte, cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. En estos acuerdos se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren promovido las partes.

12. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso al día hábil siguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, es decir, el tres de agosto de dos mil veinte, este Tribunal Pleno concluye que se promovió dentro del plazo oportuno.

Acuerdo General 6/2020

PRIMERO. Se prorroga la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el Punto Segundo de este Acuerdo General, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos.

Acuerdo General 7/2020

PRIMERO. Se prorroga la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el Punto Segundo de este Acuerdo General, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos.

Acuerdo General 10/2020

PRIMERO. Se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el Punto Segundo de este Acuerdo General, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos.

Acuerdo General 12/2020

PRIMERO. Se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el Punto Segundo de este Acuerdo General, esos días se declaran inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos.

Acuerdo General 13/2020

PRIMERO. Se cancela el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

Acuerdo General 14/2020

SEGUNDO. A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

IV. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la CNDH, lo cual acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, documento que obra en autos¹⁷. En consecuencia, el asunto se presentó por órgano legitimado y por su debida representante, quien se encuentra debidamente facultada¹⁸.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

14. En términos de procedencia, el Congreso del Estado sostiene que se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria en la materia¹⁹, en relación con el 105, fracción II, de la Constitución General²⁰. En esencia, para la autoridad, la reforma no trasgrede disposiciones constitucionales ni convencionales, por lo que el asunto debe sobreseerse.

¹⁷ Cfr. Demanda de la acción de inconstitucionalidad 204/2020 y sus anexos.

¹⁸ En atención al artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución General.

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; [...].

¹⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

²⁰ **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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

15. No obstante, este Tribunal Pleno observa que la causal promovida es propiamente la materia de estudio de este medio constitucional y está íntimamente relacionada con el fondo del asunto, por lo tanto, debe desestimarse²¹. En consecuencia, dado que las partes no alegaron alguna otra causal de improcedencia, ni se aprecia alguna otra de oficio, se procederá con el estudio de la cuestión planteada.

VI. ESTUDIO DE FONDO

16. Como se ha relatado, la accionante plantea un concepto de invalidez en contra del decreto que reforma de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz. En esencia, sus argumentos están encaminados a probar la inconventionalidad del decreto impugnado por vulnerar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, pues, el Congreso de Veracruz –como admitió al rendir su informe– no llevó a cabo consulta alguna a la población con condición de discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación del Decreto Número 557.

17. En la presente acción se determinará si la ley reformada debió ser sujeta a consulta. Para hacerlo, se desarrollará el derecho a la consulta de personas con discapacidad y a su participación activa, así como la correlativa obligación estatal para llevar a cabo estos procedimientos en la elaboración de legislación y políticas públicas en cuestiones que les atañen (A). Posteriormente, se estudiará la reforma impugnada conforme a dicho estándar (B).

²¹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, Tribunal Pleno, Novena época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, número de registro 181395, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de constitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

A. Derecho a la consulta de las personas con discapacidad y la obligación correlativa de las autoridades del Estado

18. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “la Convención”), que establece lo siguiente:

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

19. Como se ha señalado en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018²²**, este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado (i) con el modelo social de discapacidad, (ii) con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

20. Así, **en primer lugar**, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad – donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda²³–, favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

²² Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

²³ Cfr. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1ª VI/2013 (10ª), Primera Sala, Décima época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro 2002520, de rubro y texto: “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

21. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etc., frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos²⁴. Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

22. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno

MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades."

²⁴ PALACIOS, Agustina. "El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad" en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por CAICEDO TAPIA Danilo y PORRAS VELASCO Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010. página 390

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

23. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, **la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.**

24. **En segundo lugar**, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a²⁵), su derecho de igualdad (artículos 5²⁶ y 12 de la misma Convención²⁷, entre

²⁵ Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

²⁶ Artículo 5

Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

²⁷ Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

otros) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29²⁸) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.

25. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político²⁹. Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica³⁰, lo cual resuena en su participación.

26. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es, en sí misma, una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por lo tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

²⁸ Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

Artículo 29

Participación en la vida política y pública

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: (...)

²⁹ DEL ÁGUILA, Luis Miguel. “La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector” en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71

³⁰ PALACIOS, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

(como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

27. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla el su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político y c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia³¹.

28. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales de las personas con discapacidad³². Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por lo tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños y las niñas.

³¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.

³² Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1ª CXLIV/2018 (10ª) Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 362, número de registro: 2018746, de rubro y texto: "**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.** El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

29. **Finalmente**, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad³³. Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá **ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención**.

30. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de diversos otros derechos. La consulta 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, así como para fomentar la igualdad inclusiva. 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, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

31. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad, pues, en atención al artículo 1º constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.

32. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las

³³ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General num. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad³⁴. Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

33. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la acción **de inconstitucionalidad 33/2015**³⁵, ha determinado que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

34. Sentado lo anterior, es preciso hacer dos comentarios: uno, en relación a la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos permite interpretar la porción normativa que exige consultar frente a todas las “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad” (A.1) y, la segunda, con respecto a las características que deben colmar los ejercicios de consulta para que se garantice efectivamente este derecho-deber de naturaleza convencional en el proceso legislativo (A.2).

A.1 Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

35. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a

³⁴ Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta 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 en las personas con discapacidad.

³⁵ 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, 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, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la acción de Inconstitucionalidad 212/2020³⁶–, la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016³⁷–, o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

36. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que **existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad**³⁸. Ello incluye –como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

37. Por lo anterior, las “cuestiones relacionadas” **no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad**. Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los

³⁶ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, 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 apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁷ Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

³⁸ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 15:

15. [...] Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales³⁹.

38. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad **no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar** –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, **sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.**

39. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

40. Ahora bien, partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**⁴⁰, el Pleno de esta Suprema Corte 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 o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

³⁹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 19.

⁴⁰ 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 Zaldívar Lelo de Larrea.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

41. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, **se deberá invalidar las normas que les atañe, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo**. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

42. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020⁴¹, 193/2020⁴², 176/2020⁴³, 179/2020⁴⁴, 214/2020⁴⁵ y 186/2020⁴⁶, por mencionar algunos.

⁴¹ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, 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 apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once 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 diecisiete de junio de dos mil veinte.

⁴³ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁴ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de 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 catorce de mayo de dos mil veinte.

⁴⁵ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de 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 quince de mayo de dos mil veinte.

⁴⁶ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, 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 dieciocho de mayo de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

A.2 Elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad

43. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**⁴⁷, esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

- a) **La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria 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) **La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad⁴⁸ atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.

⁴⁷ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴⁸ Para dar contenido y establecer qué se entiende por “organizaciones que representan a las personas con discapacidad” preferentemente se debe seguir los estándares que se establecen en Observación General número 7 (2018) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

- c) **La participación debe ser efectiva.** La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.
- d) **La consulta debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios web de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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, para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

- e) **La consulta debe ser informada.** Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.
- f) **La consulta debe ser significativa.** En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- g) **La consulta debe ser 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, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

44. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final⁴⁹.

45. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, 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 Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 28.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

B. Análisis de la reforma a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz

46. A partir de las consideraciones desarrolladas procederemos a determinar si en este caso se actualiza el derecho y la correlativa obligación a la consulta para las personas con discapacidad y, en consecuencia, si las y los legisladores de Veracruz vulneraron este derecho del parámetro de regularidad constitucional.

47. En esencia, el decreto impugnado por la CNDH implicó las siguientes modificaciones: (i) primero, se incluyó, como sujetos de protección de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz a las personas con ‘trastorno de talla’ al modificar la definición de discapacidad física, y (ii), segundo, se agregaron como categorías prohibidas de distinción en el goce de derechos a los trastornos de talla, las condiciones económicas, el embarazo, la identidad política, la lengua, la situación migratoria y las preferencias sexuales. Estas modificaciones se hacen patentes en los artículos reformados, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley y su Reglamento, se entenderá por:

[...]

XI. Discapacidad física. La secuela o malformación que deriva de una afectación en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, **los trastornos en la talla**, o cualquier otra condición física, que al interactuar con las barreras que impone el entorno social pueda impedir la inclusión plena y efectiva de una persona en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

[...]

Artículo 4. Los derechos y libertades fundamentales que establece la presente Ley serán reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción por origen étnico o nacional, género, edad, **trastorno de talla, condición social, económica** o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra que atente contra su dignidad. Al respecto, las autoridades responsables de la aplicación de esta ley deberán:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

[...]

48. De lo señalado en sus informes –así como del proceso legislativo– se desprende que, con la reforma impugnada, las y los legisladores de Veracruz buscaban robustecer el derecho a la igualdad, la inclusión y el respeto de las personas con discapacidad en la legislación local, especialmente, con relación a las personas con trastorno de talla⁵⁰. Pretendían, además, armonizar la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad con la legislación general⁵¹, pues en dos mil dieciocho se incluyó en la Ley General para la Inclusión de las personas con discapacidad como categoría prohibida de discriminación los trastornos de talla.

49. De ahí que tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo de Veracruz hayan considerado que la reforma no afectaba –y, al contrario, beneficiaba– a las personas con discapacidad, lo cual –desde su óptica– justificaba la ausencia de consulta durante el proceso legislativo. **Este Tribunal Pleno difiere de la conclusión alcanzada por dichas autoridades y sostiene la invalidez total del decreto impugnado.**

⁵⁰ A consideración del órgano legislativo, se considera esta categoría dentro de la discapacidad porque, debido a la desproporción de su talla con respecto a las medidas estándares –socialmente aceptadas–, se producen limitaciones físicas de orden práctico en la vida cotidiana que pueden condicionar el desarrollo psicosocial de la personas, entre ellas, aquellas que viven con acondroplasia (o enanismo).

⁵¹ El doce de julio de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al párrafo primero del artículo cuarto de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad para incluir como categoría prohibida de discriminación los trastornos de talla:

Artículo 4. Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, **o un trastorno de talla**, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otro motivo u otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable. *Párrafo reformado DOF 12-07-2018 [...]*

Cabe destacar que, si bien en la iniciativa de ley se incluía también una reforma a la definición de discapacidad física para que ésta incluyera los trastornos de talla, esta modificación no pasó el proceso legislativo. Además, es importante dejar sentado que, en dicha reforma, no se llevó a cabo un proceso de consulta a las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

50. Para sostener esta conclusión, se articulará por qué las modificaciones que sufrió la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz –inclusión de la categoría de trastorno de talla (B.1) y de nuevas categorías sospechosas de discriminación (B.2)– implican una cuestión relacionada con las personas con discapacidad que debía ser consultada. Asimismo, se señalará por qué aun cuando con la reforma se pretendiera armonizar la legislación local con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, dicha pretensión no exime al legislador local de la obligación de consultar (B.3).

B.1 La inclusión de la categoría ‘trastorno de talla’ en la definición de discapacidad física es una cuestión que directamente concierne a las personas con discapacidad.

51. Las autoridades, en su marco competencial, tienen la obligación de promover la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, así como su inclusión a los regímenes de protección. Para ello, deben identificar ámbitos o subgrupos de esta población que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva, así como adoptar dichas medidas en favor de esos grupos⁵² –entre ellos, podría encontrarse el grupo al que está dirigido la reforma impugnada– de manera que se haga frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional⁵³.

52. Asimismo, como ha quedado expuesto en la sección anterior de esta ejecutoria, el modelo social con visión de derechos humanos reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución, resultado de la interacción de personas con algún tipo de deficiencia (intelectual, física, psicosocial, etc.) con las barreras actitudinales y del entorno. Esto significa que la definición y la tipología de la discapacidad no es cerrada, lo cual abre la

⁵² Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 32.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 33.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

posibilidad de incluir situaciones adicionales en las legislaciones internas de los Estados en atención al contexto⁵⁴.

53. Sin embargo, al llevar a cabo este tipo de prácticas con intención inclusiva y protectora, las autoridades no deben desconocer los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos, el derecho a la consulta estrecha y participación activa en las cuestiones que refieran a este grupo de atención prioritaria.

54. En este sentido, este Tribunal Pleno sostiene que **la inclusión de una categoría de deficiencia física y una denominación a un grupo poblacional con discapacidad es una cuestión relacionada directamente con las personas con discapacidad, con su reconocimiento y visibilización en condiciones de igualdad.**

55. El lenguaje y, en específico, el lenguaje jurídico tiene un papel normativo fundamental. Con él se categoriza y se nombran realidades, se tiene la posibilidad de visibilizar y contribuir a que personas y grupos de población históricamente discriminados sean reconocidas en sus derechos. Sin embargo, en la denominación de categorías que buscan englobar o referirse a un sector de las personas con discapacidad se debe seguir los principios derivados de la Convención –el reconocimiento de la autonomía, la independencia, la igualdad inclusiva y el derecho a la participación–, lo cual implica el derecho a la consulta.

56. Esto es especialmente relevante porque las personas con discapacidad han sido sujetas históricamente a denominaciones estigmatizantes y excluyentes⁵⁵, que corresponden a una visión de la discapacidad que no encuentra cabida en nuestro modelo constitucional y que atenta contra la dignidad humana. De ahí que, como se ha

⁵⁴ PALACIOS, Agustina, páginas 393 y 394

⁵⁵ Por ejemplo, se les nombró inválidos, disminuidos, locos, retrasados, deficientes, u otros términos en diminutivo –enanito, por ejemplo– que no corresponden a la dignidad humana.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

desarrollado de manera previa, la igualdad inclusiva tenga una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos y los prejuicios.

57. Las autoridades deben considerar con la debida atención y prioridad las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas, lo cual incluye, cuando las nombren.

58. Por eso, no basta sólo nombrar y categorizar desde la heterorregulación, es decir, desde fuera, sino que se debe consultar a las personas con discapacidad y a las organizaciones conformadas por este grupo sobre de qué manera y con qué denominación buscan ser incluidos en un régimen de protección.

59. Con ello se podrán eliminar los resabios de un lenguaje prejuicioso de la discapacidad (como sucede, por ejemplo, con la palabra ‘trastorno’), la poca claridad con respecto al grupo al que se refiere la denominación⁵⁶ y se les dará a las personas con discapacidad un auténtico lugar como sujetos de derechos con capacidad jurídica y poder de decisión.

60. En resumen, la desatención a principios y derechos de las personas con discapacidad y, sobre todo, la falta de consulta sobre la denominación específica de una forma de deficiencia que, en interacción con el entorno, constituye la discapacidad física, vulnera los derechos de este grupo e impide una verdadera inclusión que respete la autonomía, independencia

⁵⁶ En el caso de la legislación veracruzana, por trastorno de talla buscan incluir a personas con talla alta o talla baja. Medicamente, la baja talla se define como aquella que está 2 desvíos estándar (DS) por debajo de la media de la población, mientras que la talla alta se define como una altura mayor a los 2 DS respecto a la normalidad. Sin embargo, esto no se denomina en el ámbito médico como trastorno de talla, sino como alteración de talla. Véase, por ejemplo, la siguiente guía de Alteraciones de crecimiento y talla, consultada en la página <https://www.intramed.net/contenido/ver.asp?contenido=91156#:~:text=La%20baja%20talla%20se%20define,DS%20respecto%20a%20la%20normalidad> el día 20 de diciembre 2020. Esto significa que la talla no refiere al peso, sino a la estatura.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

y derecho a la participación como principios básicos de la igualdad inclusiva.

61. En consecuencia, este Tribunal Pleno **declara la invalidez del artículo 2, fracción XI, en la porción normativa que señala “el trastorno de talla”, así como la misma referencia a este concepto que se encuentra en el artículo 4** de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz.

B.2. La inclusión de categorías prohibidas de discriminación concierne directamente a las personas con discapacidad

62. El artículo 4 de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz señala que los derechos y libertades fundamentales que establece la normativa serán reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción “por origen étnico o nacional, género, edad, trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra que atente contra su dignidad”.

63. Fue en la reforma que derivó en el Decreto Número 557 en la que se incluyeron las categorías de condiciones económicas, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria y preferencias sexuales, como motivos prohibidos de distinción en la protección de las personas con discapacidad.

64. La inclusión de estas categorías atañe directamente a las personas con discapacidad y debe regirse por una visión robusta y no fragmentada de la igualdad inclusiva, con todas las dimensiones presentes en la Convención. Por lo tanto, ante la ausencia de consulta, el precepto y el proceso legislativo que llevó a su reforma es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, como se desprende de las siguientes consideraciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

65. Este Tribunal Pleno ha resaltado que el principio de igualdad en la Convención presenta cuatro facetas que complementan a las dimensiones de la igualdad inclusiva.

(a) La primera faceta de la igualdad la encontramos como propósito del instrumento. Según el artículo 1⁵⁷, el objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales.

(b) La segunda perspectiva de la igualdad se presenta como principio y como valor transversal de la Convención –conforme al artículo 3⁵⁸– a partir del cual se deben interpretar todos los preceptos.

(c) En tercer lugar, la igualdad implica obligaciones específicas para los Estados –en atención al artículo 4.1⁵⁹– lo cual incluye igualdad

⁵⁷ Artículo 1

Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

⁵⁸ Los principios de la presente Convención serán: [...]

b) La no discriminación; [...]

e) La igualdad de oportunidades; [...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer; [...]

⁵⁹ Artículo 4

Obligaciones generales

1. Los Estados Partes 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 se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

en aplicación y habilitación en el ejercicio de todos los derechos, así como la obligación de llevar a cabo medidas positivas.

(d) Por último, la cuarta faceta prevista en la Convención se presenta como derecho de igualdad ante la ley, ante la protección legal efectiva, los ajustes razonables y las acciones afirmativas⁶⁰ –véase el artículo 5 en todos sus incisos⁶¹–.

66. Esta irradiación de la igualdad es consistente con su comprensión como norma de *ius cogens* –derecho imperativo o perentorio que no admite ni exclusión, ni alteración de su contenido–, pues sobre la igualdad descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional⁶².

67. Ahora bien, de la parte considerativa de esta sentencia se desprende que la igualdad inclusiva que rige el régimen de protección de las personas con discapacidad incluye una dimensión **participativa**, para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos poblacionales

g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

⁶⁰ PALACIOS, Agustina, *Op. Cit.*, páginas 403 y 404.

⁶¹ **Artículo 5**

Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

⁶² Corte Interamericana. *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

que merecen ser tomados en cuenta en sus propias decisiones en el ámbito personal, familiar, social y político.

68. En este sentido, si bien es cierto que los Estados deben identificar ámbitos o subgrupos de personas con discapacidad que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva –lo cual incluiría aumentar la lista de categorías sospechosas–, lo cierto es que esto no implica que los procedimientos de consulta excluyan a estas personas con discapacidad. Al contrario, el entramado normativo de la Convención exige que se adopten medidas para asegurar el pleno desarrollo y potenciación de las personas con discapacidad sin distinción alguna, lo cual, como medida afirmativa, incluye el proceso de consulta. En este sentido, **el derecho a la consulta forma parte indivisible de una visión robusta del derecho a la igualdad.**

69. Dicho en otras palabras, aunque se reconozca el deber de adoptar políticas destinadas a promover la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad, también se reconoce que la estrecha consulta y la integración activa de las organizaciones de personas con discapacidad, que representan la diversidad de la sociedad, es un elemento clave para el éxito de la adopción y la supervisión de marcos jurídicos y materiales de orientación para fomentar la igualdad inclusiva y la no discriminación⁶³, sobre todo, cuando la reforma busque enfrentar la discriminación interseccional y múltiple.

70. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el concepto de discriminación interseccional reconoce que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Existen vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas con

⁶³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018)...* *Op. Cit.*, párrafo 70.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

discapacidad, a causa de formas de discriminación múltiples e interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación de datos desglosados, **la consulta**, la formulación de políticas, la ejecución de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces⁶⁴.

71. Es por eso que el artículo 4.3 es claro en señalar que **la consulta activa y estrecha es un deber estatal** frente a todos los procesos de implementación de la Convención a nivel local –lo cual incluye la implementación legislativa– e implica consultar, frente a medidas que pretenden darle operatividad, al principio de igualdad y no discriminación.

72. Las personas con discapacidad no sólo son parte esencial de la enorme diversidad de la sociedad, sino que, dentro del mismo grupo poblacional, existe una diversidad inmensa (desde los diferentes tipos de discapacidad hasta la caracterología de las mismas personas con discapacidad que pertenecen a pueblos indígenas o comunidades rurales, niños, niñas y adolescentes y personas de edad avanzada, mujeres, personas de minorías étnicas o de origen migrante, etc.). Considerarlos a todos y todas en los procesos de consulta, sobre todo cuando se les hará una referencia directa en una medida legislativa, es la única manera en que se puede hacer frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional⁶⁵.

73. La participación plena y efectiva de la variedad de manifestaciones de discapacidad es una herramienta de transformación para promover la capacidad de acción de las personas de este grupo de atención prioritaria, para que defiendan sus derechos, expresen sus opiniones y fortalezcan voces colectivas y diversas. Asimismo, es una medida de inclusión para

⁶⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación general núm. 3 (2016) sobre las mujeres y las niñas con discapacidad*, 25 de noviembre de 2016, párrafo 16.

⁶⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación general núm. 6 (2018)...* *Op. Cit.*, párrafo 32.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

combatir la discriminación⁶⁶ que es consistente con una visión robusta de la igualdad.

74. En conclusión, ya que el Congreso de Veracruz no llevó a cabo una consulta estrecha y participativa con las personas con discapacidad y las organizaciones conformadas por este grupo frente a cuestiones directamente relacionadas con la discapacidad, su denominación y estrategias para la igualdad inclusiva, este Tribunal Pleno procede a declarar la **invalidez total** del Decreto impugnado en las reformas realizadas a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz en su artículo 2, fracción XI –en la porción que establece “**los trastornos de talla**”–, y su artículo 4 –en la porción normativa que señala “**trastorno de talla, [...] condición social, económica [...] sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria**”–.

75. Esto es consistente con el estándar sentado en la acción de inconstitucionalidad **212/2020**⁶⁷, a partir del cual, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a las personas con discapacidad, a sus intereses y/o derechos –como es el caso de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad de Veracruz–, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

B.3. La pretendida armonización de la legislación local con una Ley General no exime de la obligación de consulta

76. Por último, no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional en Pleno que la autoridad legislativa del Estado de Veracruz tenía como intención, al emitir la reforma impugnada, adecuar la normativa local a la

⁶⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 33.

⁶⁷ Resuelta el uno 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 Zaldívar Lelo de Larrea.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, ordenamiento de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

77. Sin embargo, tal y como se resolvió en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**⁶⁸, así como la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**⁶⁹, el derecho a la consulta y su correlativa obligación a llevarlas a cabo no ceden ante el objeto de armonizar el contenido de una norma con una Ley General.

78. Es criterio de este Tribunal Pleno que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las personas con discapacidad antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar a sus derechos e intereses. Esta consulta, además, debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador y legisladora federal.

⁶⁸ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En dicho asunto se declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611, al considerarse que los preceptos cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación, de manera que se concluyó que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

⁶⁹ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

79. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva a la legislatura local de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General para asegurarse de que sus alcances han sido motivo de pronunciamiento por las personas con discapacidad. Al respecto, entre otras cuestiones, en este caso se observa que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad no incluye en su definición de discapacidad física la noción de trastornos de talla⁷⁰.

80. Por lo tanto, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad y que es producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta.

VII. EFECTOS

81. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁷¹ y 45, párrafo primero,⁷² en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria,⁷³ es necesario fijar los

⁷⁰ **Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

X. Discapacidad Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

Cabe destacar que, si bien en la iniciativa de ley se incluía también una reforma a la definición de discapacidad física para que ésta incluyera los trastornos de talla, esta modificación no pasó el proceso legislativo. Además, es importante dejar sentado que, en dicha reforma, no se llevó a cabo un proceso de consulta a las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.

⁷¹ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** 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; [...]

⁷² **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...].

⁷³ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

82. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez total del Decreto 557 por el que se reformaron los artículos 2, fracción XI, y 4 de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, pues el Congreso local no realizó una consulta estrecha a las personas con discapacidad.

83. Al respecto, se debe señalar que, en atención a la evolución del criterio que surgió a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de normas 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 o legisladora fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

84. Ha de añadirse que el decreto que aquí se analiza implica la modificación a un cuerpo normativo que está directamente relacionado con las personas con discapacidad, entonces es posible declarar la **invalidez total del decreto por la falta de consulta a las personas discapacidad.**

85. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Este Tribunal Constitucional ha determinado en diversas ocasiones que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia⁷⁴.

⁷⁴ Con fundamento 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

86. Sin embargo, en la jurisprudencia P./J. 84/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**⁷⁵, se estableció que las facultades del Pleno para determinar los efectos de las sentencias que emite comprenden, por un lado, la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda” y, por el otro, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

87. Asimismo, se ha enfatizado que los efectos de las sentencias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o 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).

88. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz el marco de regularidad constitucional. Al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha emitido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha prescrito, entre otras cuestiones⁷⁶, que pueden postergarse por un lapso razonable, o inclusive, susciten la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

⁷⁵ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

⁷⁶ Entre las otras cuestiones se incluye que los efectos consistan en la expulsión de las porciones normativas que específicamente presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado– y que se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

89. Cabe puntualizar que, en diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido distintos plazos 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 naturales⁷⁷ 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.

90. 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 total del Decreto 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.

91. Este plazo tiene como razón de ser evitar que se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la normativa que se declara inválida. En todo caso, el Congreso de Veracruz, en ejercicio de su competencia, puede emitir antes de que se cumpla el plazo, la regulación respectiva, atendiendo previamente a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria, con respecto a su obligación de practicar consulta previa a las personas con discapacidad.

92. **Efectos vinculatorios.** En este sentido, se vincula al Congreso de Veracruz 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 –con especial relevancia a aquellas que se trató de incluir en la categoría de “trastornos de talla”– y, posteriormente,

⁷⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

actué conforme a sus competencias legislativas en atención plena a la participación activa y representativa de las personas con discapacidad.

93. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad deberá tener un carácter abierto y, con ello, se debe dar la posibilidad y facilidad de un diálogo democrático e incluyente que busque la participación de las personas de este grupo de atención prioritaria en relación con cualquier aspecto de la regulación que les afecte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número 557 que reforma diversas disposiciones a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

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 Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la acción de inconstitucionalidad, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del cincuenta y nueve al sesenta y uno, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos sesenta y uno y setenta y cuatro, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 557 que reforma diversas disposiciones a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el seis de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA